A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu Significado para a Diplomacia Sul-Americana do Brasil

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Maria Stela Pompeu Brasil Frota

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão (Funag)*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

O *Instituto Rio Branco (IRBr)*, criado em abril de 1945, é o órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e tem como finalidade o recrutamento, a formação e o aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. O IRBr organiza, regularmente, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, e mantém o Curso de Formação, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE).

Setor de Administração Federal Sul
Quadra 5, Lote 2/3
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3325 7000 /5/6
Site: www.mre.gov.br/irbr

Conselheira Eliana Zugaib

A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu Significado para a Diplomacia Sul-Americana do Brasil

XLVIII Curso de Altos Estudos

INSTITUTO RIO BRANCO

Brasília 2006

Sumário

INTRODUÇÃO 15

CAPÍTULO I

A VISÃO ESTRATÉGICA DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA DA AMÉRICA DO SUL 31

1. Antecedentes da valorização do espaço sul-americano 33

2. Organização do espaço físico sul-americano integrado: moldura político-diplomática 43

3. A IIRSA e o novo paradigma da infra-estrutura sul-americana 45

3.1. Eixos de integração e desenvolvimento: conceito e antecedentes ... 49

3.2. A HPP na conformação dos eixos nacionais e na integração regional ..52

3.3. O velho e o novo paradigma da infra-estrutura regional 55

4. A prioridade atribuída à integração sul-americana no Governo Lula 58

CAPÍTULO II

A NAVEGAÇÃO NOS RIOS DA BACIA DO PRATA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CONSIDERAÇÕES GEOPOLÍTICAS 73

1. Modos tradicionais de utilização dos rios da Bacia do Prata 73

2. Antecedentes da livre navegação na Bacia do Prata 76

3. Modelo geopolítico de confrontação: características eruptura 89

3.1. Causas do antagonismo geopolítico brasileiro-argentino 89

3.2 Os atores das disputas na região e seu comportamento externo 94

3.3. Características do modelo geopolítico na Bacia do Prata nas décadas 60 e 70 98

4. O Processo da Bacia do Prata 104

4.1. O surgimento da aliança integradora: cooperação e conflito na Bacia do Prata 104

4.2. Duelo entre a Desembocadura e a Nascente 108
4.2.1. Aproveitamento dos rios internacionais: consulta prévia versus acordo bilateral 111
4.2.2. A diplomacia das palavras versus a diplomacia dos fatos: consulta prévia versus informação prévia 114
4.2.3. Novo determinismo geopolítico transversal: corredores de exportação 119
4.2.4. A ruptura do equilíbrio de poder: expansão brasileira e retrocesso argentino 121

5. Superação relativa do modelo geopolítico: primeiros passos rumo à cooperação 124

CAPÍTULO III

A HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ (HPP): SITUAÇÃO GEOGRÁFICA, CARACTERÍSTICAS DA NAVEGAÇÃO E ZONAS DE INFLUÊNCIA 133

1. Inserção da HPP no âmbito da Bacia do Prata 133

1.1. Principais características geomorfológicas dos rios Paraguai e Paraná e suas implicações para as condições naturais de navegabilidade e intervenções de melhoria 137

1.2. Características do rio Paraguai 139
1.2.1. Características do Canal Tamengo 141

1.3. Características do rio Paraná 142

1.4. Breve descrição do Pantanal Mato-Grossense e de sua função reguladora 143

2. A relevância da HPP como via de integração física e econômica dos países platinos 145

2.1. Área de influência: aspectos econômicos e sociais relevantes 145

2.2. Vantagens comparativas do transporte fluvial 148

2.3. Particularidades do Porto de Nova Palmira e do Rio da Prata 152

CAPÍTULO IV

APRESENTAÇÃO DO PROJETO HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ 163

1. As motivações e as origens 163

1.1. O contexto das motivações 163

1.2. A motivação econômico-comercial: a fronteira agrícola no Centro-Oeste brasileiro 165

1.3. O enquadramento político-diplomático 167
1.3.1. Gênese do projeto HPP: processo institucional rumo à integração 170

2. Projeto Hidrovia: antecedentes, objetivos e instrumentos de consecução 176

2.1. Antecedente remoto 176

2.2 O projeto Hidrovia: concepção e objetivos 178

2.3. O enquadramento institucional 181

2.4. O enquadramento jurídico-legal e normativo 183

2.5. O significado para os países beneficiados 187
2.5.1. Argentina 188
2.5.2. Bolívia 190

2.5.2.1. Postura do Brasil na solução dos problemas do Canal Tamengo 192

2.5.3. Brasil 196

2.5.4. Paraguai 197

2.5.5. Uruguai 199

2.6. Fontes de Financiamento 200

2.7. Interconexão da HPP com a Hidrovia Tietê-Paraná e outros modos de transporte 203

CAPÍTULO V

OS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL DAS MELHORIAS NA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE DA HIDROVIA 209

1. O Programa da Hidrovia Paraguai-Paraná 210

1.1. Plano de Gestão Ambiental (PGA) 214

1.2. Plano de Ação Integrado (PAI) 216

2. Estudos concluídos e em andamento 218

2.1. Estudos Concluídos 221
2.1.1. Estudo de Pré-viabilidade. Grupo de Trabalho Ad Hoc. Novembro de 1988 221
2.1.2. Estudo de Viabilidade Econômica. Internave Engenharia. Janeiro de 1990 223
2.1.3. Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica. Consórcio HLBE. Dezembro de 1997 227
2.1.4. Estudos de Impacto Ambiental (Módulo B2). Consórcio TGCC. Fevereiro de 1998 234
2.1.5. Estudo Institucional-Legal, de Engenharia, Ambiental e Econômico-Financeiro Complementar entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá e Santa Fé. COINHI. Junho de 2004 237

3. Reações da Sociedade Civil às recomendações dos Estudos 243

4. Estudos em andamento 246

4.1. Projeto “Missão Portos”/ União Européia (UE) 246

4.2. Sistema de Informação da Hidrovia Paraguai-Paraná .. 247

CAPÍTULO VI

O ESTÁGIO ATUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO HIDROVIA E SEUS REFLEXOS NA MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE NAVEGABILIDADE ... 251

1. Estágio atual 251

1.1. Intervenções de manutenção em curso na Hidrovia 255

1.2. Implementação do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná 258

1.3. Impactos das obras/serviços de manutenção e da harmonização da legislação 261

2. Obstáculos a serem transpostos 264

2.1. Obstáculos de natureza institucional-legal 266
2.1.1. A questão da supranacionalidade na gênese do Tratado da Bacia do Prata 266
2.1.2. Supranacionalidade versus soberania no âmbito do Acordo de Transporte Fluvial 272
2.1.3. Posições sobre a natureza da entidade administradora da HPP no CIH 274

2.2. Obstáculos de natureza econômico-financeira 285

2.3. Necessidade de complementação intermodal 287

3. Posição dos países membros do CIH sobre a utilização da Hidrovia 289

Capítulo VII

A POSIÇÃO BRASILEIRA: CONDICIONANTES E CONSEQÜÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO HPP (COMPONENTE AMBIENTAL) 299

1. A posição brasileira nas negociações no CIH 299

1.1. Antecedentes 299

1.2. Fundamentos da posição brasileira (Componente Ambiental) 305

2. A evolução da posição brasileira e sua influência no processo negociador 310

2.1. Condicionantes da posição brasileira 324

3. Principais conseqüências da posição brasileira para o projeto Hidrovia 335

4. A posição brasileira e o novo paradigma da infra-estrutura sul-americana 338

Capítulo VIII

PERSPECTIVAS À LUZ DA POSIÇÃO BRASILEIRA 343

1. A posição brasileira e os novos rumos do projeto Hidrovia 343

1.1. Breves considerações sobre Direito da Integração 349

2. "Modelo fragmentado" versus "modelo integral" 356

3. A fase de transição: definição dos "grandes temas" 362

3.1. Duelo nascente/desembocadura reeditado ou projeto pentanacional? 370
3.1.1. Perspectivas à luz da posição argentina 374
3.1.2. Perspectivas à luz da posição brasileira e da definição dos grandes temas 378

INTRODUÇÃO

Introdução

A vertente externa prioritária do atual Governo brasileiro foi claramente definida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no momento em que assumiu a Presidência da República, em janeiro de 2003, ao afirmar, na sessão de posse, no Congresso Nacional:

> A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados[1].

Claro também ficava o papel estratégico da revitalização do Mercosul como núcleo irradiador da integração continental e peça-chave de futura consolidação do espaço comum sul-americano. A idéia

---

[1] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso Inaugural, proferido na Sessão de Posse, no Congresso Nacional*. Brasília, Congresso Nacional, em 01 jan. 2003. Texto disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 12 jun. 2004.

de que o alicerce econômico-comercial do bloco pressupõe o fortalecimento da integração física regional passaria a permear o discurso político e a ação do atual governo. Essa convicção encontra sustentáculo na Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA), considerada "eixo principal de nossa relação sul-americana"[2], na prioridade que lhe é atribuída na ata de fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações[3] e na busca de mecanismos inovadores para seu financiamento[4]. Nesse âmbito, inscreve-se a Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP), que atravessa o centro do continente, une naturalmente os países do Mercosul e seu membro associado, a Bolívia, oferece oportunidade de meio de transporte competitivo e é importante instrumento de consecução do objetivo prioritário da atual política externa.

---

[2] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Declaração à imprensa, feita por ocasião da visita do Presidente do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos, ao Brasil*. Brasília, Palácio Itamaraty, em 14 out. 2003. Texto disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 23 mar. 2004.

[3] Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa no. 591, de 09 dez. 2004. *Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações*. Texto disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 11 dez. 2004. Na III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Cusco nos dias 08 e 09 de dezembro de 2004, foram impulsionados 31 projetos de integração constantes do documento "Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010", aprovado pela "VI Reunión Del Comitê de Dirección Ejecutiva de la Iniciativa IIRSA", nos dias 23 e 24 de novembro de 2004, na cidade de Lima. Informe disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 11 dez. 2004.

[4] "En el caso brasileño, hay una clara decisión del gobierno de transformar el Banco Nacional de Desarollo Económico y Social (BNDES) en una importante agencia de fomento, no sólo para el desarollo nacional, sino para el desarollo de la región (...). Es evidente que tenemos que pensar que mientras no se creen instituciones más sólidas, mientras no se definan formas de financiación más importantes son necesarios (*sic*) activar mecanismos intermedios de transición de gran importancia, como la dinamización de los convenios de crédito recíproco (CCR), que estaban un poco paralizados por algunas medidas burocráticas en Brasil y que nosostros tuvimos la condición de activarlos". Ver em GARCIA, Marco Aurélio. [Palestra proferida]. In: *Seminario Regional sobre Integración Productiva Argentina-Brasil*, 10 jun. 2004, Hilton Hotel, Salón Buen Ayre, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Texto desgravado. "A questão de financiamento a projetos de infra-estrutura, no atual momento de definição de prioridades na execução de projetos, é também crucial e a maior participação do BNDES está sendo examinada. Está sendo intensificada a relação do banco brasileiro de desenvolvimento com a CAF e o FONPLATA, no sentido do seu maior envolvimento nos projetos da

A HPP, via natural navegável, encerra importante significado histórico, econômico e diplomático. Constitui o eixo fluvial longitudinal mais extenso da América do Sul, banha vasto e rico território, tanto do ponto de vista ambiental quanto de desenvolvimento econômico-social, no centro do continente. Seu papel como opção de escoamento natural de cargas dos países ribeirinhos em direção aos mercados regionais e internacionais tem sido resgatado não apenas em função de seu interesse econômico, mas também como instrumento de integração regional.

O tema da navegação e do transporte fluvial no eixo Paraguai-Paraná mereceu particular ênfase no âmbito do processo institucional da Bacia do Prata, iniciado em 1967, quando se realizou em Buenos Aires a I Reunião de Chanceleres dos países da região. Constituiu uma

---

IIRSA. A idéia, portanto, é utilizar recursos do BNDES como instrumento financeiro na implementação de projetos de integração regional atendendo a critérios técnicos daquela entidade, levando em consideração as prioridades da política externa do País. Pensamos que isto permitirá dar maior impulso ao processo de integração regional e consolidar o papel que cabe ao Brasil no momento em que a América do Sul busca meios de superar os entraves ao seu desenvolvimento". Ver em GUIMARÃES, Luiz Filipe de Macedo Soares. *Política Geoeconômica da América do Sul*. [Trabalho apresentado]. S.L. 2003. "(...) o BNDES tem servido de estímulo muito importante para o projeto de integração física, de infra-estrutura, em países vizinhos, desde que contem com a participação de empresas brasileiras. É importante mencionar também que o BNDES tem procurado aumentar sua associação com a Corporação Andina de Fomento, exatamente com esse objetivo de estimular projetos de infra-estrutura, que possam melhorar a integração com países vizinhos". Ver em FELÍCIO, José Eduardo Martins. *Amazônia e América do Sul*. [Entrevista concedida]. [S.l.][S.d.] Em discurso proferido na cerimônia de encerramento do Seminário "Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades", ocorrida no dia 16 out. 2003 em Buenos Aires, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu a conhecer haver instruído o BNDES a "financiar projetos de integração física em cooperação com outras instituições, como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o FONPLATA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)". No Seminário "Integração da América do Sul: I Encontro Brasil-Argentina, possibilidades de financiamento à infra-estrutura", promovido pelo BNDES, o vice-presidente do banco, Darc Costa, anunciou a retomada do CCR e o financiamento de US$ 700 milhões a projetos de infra-estrutura de interesse do governo argentino, dentre os quais a Hidrovia Paraguai-Paraná, no valor de US$ 80 milhões. Ver em NASCIMENTO, Daisy. *Efeitos da falta de infra-estrutura no comércio da América do Sul é tema de debate no Rio*. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 23 ago. 2004. Disponível em <www.agenciabrasil.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2004.

das áreas de interesse prioritário do Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília em 1969, e foi objeto de tratamento específico em reuniões técnicas de representantes governamentais instituídas por resoluções dos Chanceleres das nações platinas. Um dos aspectos discutidos nesse foro era o da melhoria das condições de navegabilidade dos rios da Bacia, mormente naqueles em que se requeriam obras de dragagem, retificação, sinalização e balizamento, entre outras.

O desenvolvimento do processo da Bacia do Prata esteve fortemente condicionado pelas divergências entre o Brasil e a Argentina acerca da utilização dos rios internacionais, sobretudo no que se referia ao seu aproveitamento energético. A questão da navegação ou do transporte fluvial não chegou a ter incidência direta nessas divergências, na medida em que, desde o século XIX, após a Guerra do Paraguai, já se havia consolidado o princípio da livre navegação nos rios internacionais da Bacia. Foi muito acentuada a influência de visões geopolíticas e estratégicas, em geral contaminadas por atitudes confrontacionistas. Tanto no Brasil quanto na Argentina, entre as décadas de 1930 e de 1980, houve uma profusão de estudos geopolíticos que tiveram ampla repercussão. O momento de inflexão que contribuiu para o arrefecimento dessas tendências foi, sem dúvida, o acordo sobre Itaipu e Corpus, de 1979, mediante o qual o Brasil e a Argentina lograram equacionar, de modo prático, a controvérsia sobre a questão do aproveitamento dos rios internacionais de curso sucessivo e em particular das hidrelétricas do alto Paraná, dando início a processo de entendimento e cooperação que, mais tarde, iria resultar na constituição do Mercosul e na formulação da aliança estratégica entre os dois vizinhos.

A HPP constitui a primeira proposta de projeto regional de utilização fluvial compartilhada na América do Sul, de iniciativa brasileira, cuja importância transcende seu significado geoeconômico no espaço integrado da Bacia do Prata e do Mercosul. Alguns

autores, sobretudo argentinos[5], ressaltam o valor da Hidrovia como exemplo emblemático da passagem do paradigma secular do antagonismo geopolítico, predominante até o início ou meados da década de 1980, que se pautava pelo esquema de *eixos longitudinais* versus *eixos transversais*. A HPP serve assim como via do comércio regional e inter-regional, contribuindo para integrar economicamente os territórios mediterrâneos e possibilitando seu desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o trabalho propõe-se discutir a relevância da HPP para a diplomacia brasileira na sua vertente de integração física da América do Sul, a partir dos antecedentes remotos e imediatos relativos ao tema da navegação fluvial na Bacia do Prata, e colocar em evidência as origens e o desenvolvimento do chamado projeto Hidrovia[6], bem como os interesses que nele têm o Brasil e os demais países platinos.

A monografia partiu da hipótese de que a valorização da Hidrovia como eixo de caráter longitudinal marcou mudança de

---

[5] Ver em BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999. p. 91; FRAGA, Jorge Alberto. El Sistema del Plata – visión geopolitica. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná – factor de integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109,suplemento n. 763 G 11, pp.77-83, invierno, 1991; ROMANO, Alfredo Hector Rizzo. Hidrovia Paraguay-Paraná – aspectos jurídicos y geopolíticos. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovíia Paraguay-Paraná – factor de integración*, Buenos Aires, año 110, v.109, suplemento n. 763 G 11, p.104, invierno 1991; SORIANO, Carmelo. La Cuenca Del Plata: geopolítica y desarrollo socioeconómico. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná – factor de integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763 G 11, pp. 137 e 138, invierno 1991.

[6] A iniciativa dos cinco países platinos de reunir esforços para melhorar as condições de navegabilidade da Hidrovia Paraguai-Paraná foi incorretamente denominada “Projeto Hidrovia”. A expressão cunhada e de uso corrente não reflete a natureza real da iniciativa, que é manter as características naturais da via fluvial, com intervenções mínimas em alguns pontos críticos de seu curso, para garantir a manutenção das boas condições de navegação ininterrupta, diurna e noturna, ao longo de todo o ano, suficiente para embarcações adaptáveis ao rio. Ao contrário, a expressão tem contribuído para gerar interpretações errôneas de que se trata de abrir uma grande pista fluvial, por meio de obras de engenharia de grande envergadura.

paradigma geopolítico, em que a antiga lógica de antagonismos que caracterizou as relações na Bacia do Prata, até o fim da década de 1970, foi substituída por esforços de instauração do modelo de cooperação e complementação que dinamizou o processo de integração regional, de que é exemplo expressivo o Mercosul.

Buscou-se desenvolver a argumentação de que essa mudança de paradigma geopolítico, embora real, tem alcance relativo, sobretudo em função de visões diferenciadas sobre a utilização da Hidrovia e de seus benefícios. O Brasil, por exemplo, sustenta que a Hidrovia é um corredor fluvial navegável que se encontra, em quase todo seu percurso, em condições naturais, devendo-se buscar o equilíbrio que permita sua melhor utilização com o menor impacto ambiental. Outros países chegariam a buscar maiores vantagens econômicas do uso da Hidrovia, com a realização de obras, que esbarrariam em diferentes limitações, seja de caráter ambiental, seja de caráter econômico-financeiro.

Sustentou-se o ponto de vista de que: (i) existe um valor intrínseco da Hidrovia para o Brasil como meio de transporte que pode beneficiar sobretudo a economia da região Centro-Oeste, cujo desenvolvimento acelerado e crescente vinculação internacional exigem soluções inovadoras e competitivas e (ii) a via fluvial serve de importante instrumento de integração regional sul-americana. Sua função, porém, não deveria ser magnificada isoladamente porque a melhoria das condições de navegabilidade no sistema fluvial Paraguai-Paraná não diminui o papel de outros eixos e projetos de infra-estrutura, sejam longitudinais, sejam transversais, de interesse para a integração sul-americana.

Procurou-se demonstrar que a iniciativa de revalorização da Hidrovia, anterior à instituição do próprio Mercosul, viria a assumir a condição de projeto capaz de contribuir para dar conteúdo à nova política de integração, que começou a ser gestada no final da década

de 1980 e se expressa hoje na prioridade atribuída pelo Governo brasileiro à América do Sul.

Para melhor compreender essas vertentes do projeto Hidrovia, procurou-se inseri-lo no âmbito das estratégias de fortalecimento e ampliação da infra-estrutura regional, sub-regional e nacional e na perspectiva histórica da utilização dos rios da Bacia do Prata e de suas implicações geopolíticas em que prevalecia o conflito dos eixos "transversais" e "longitudinais", com o objetivo de monopolizar a circulação do tráfego e da produção a partir das áreas interiores. O projeto foi, assim, focalizado como exemplo de transição daquele paradigma de confrontação para outro de complementação e cooperação regional.

O trabalho visou, principalmente, ao enfoque diplomático, a partir do qual buscou realçar o significado da participação do Brasil no projeto Hidrovia como instrumento da política de integração física e econômica regional e situá-lo como uma das iniciativas que concorrem para os objetivos da política externa brasileira na América do Sul. Atribuiu-se ênfase aos aspectos econômicos e comerciais pelo que representam para as potencialidades de crescimento da região e aos de caráter ambiental, tendo em conta constituírem elementos-chave do posicionamento brasileiro nas negociações no âmbito do Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH) e de seus futuros desdobramentos.

A pesquisa seguiu o método dedutivo, tendo como ponto de partida a consideração dos interesses do Brasil na Bacia do Prata e evoluiu para a discussão dos aspectos particulares do transporte e da navegação fluvial que se relacionam com a HPP. Tratou-se de abordar dois temas específicos, a Hidrovia e a integração da América do Sul, de maneira a identificar sua inter-relação e inferir dessa abordagem os elementos de relevância para o estudo. Trabalharam-se fontes já conhecidas sob ótica diferenciada, com o intuito de chegar a novos patamares de interpretação acerca de pontos debatidos. Foi realizada análise documental e bibliográfica.

Para responder à hipótese, intentou-se observar, registrar e analisar os seguintes argumentos: (a) o projeto HPP representa mudança das visões geopolíticas que tanto condicionaram os esforços de integração regional e, portanto, do modelo de relacionamento do Brasil com seus vizinhos da Bacia do Prata; (b) nesse sentido, a HPP tornou-se opção de infra-estrutura de transporte eficiente, competitiva e capaz de impulsionar o processo de integração e de desenvolvimento sustentável regionais; (c) a vocação natural do complexo Paraguai-Paraná é servir de via de passagem para a integração regional e poderá viabilizar o propósito do Mercosul de agilizar a circulação de mercadorias, bens e serviços, com redução dos custos de transporte e de seguros; (d) para que a HPP possa cumprir plenamente a função de via interior do Mercosul é imprescindível que sua navegabilidade seja assegurada em condições suficientes com vistas a incrementar a eficiência do comércio regional e sua competitividade no mercado internacional; (e) a questão ambiental tem forte incidência sobre o tema da HPP e representa elemento de complexidade no trato diplomático da Hidrovia; e (f) a continuidade do projeto tem importância para os esforços empreendidos no âmbito da IIRSA, que resultou da I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000, e ganhou acrescida importância na política de integração sul-americana preconizada pelo Governo do Presidente Lula.

O trabalho sustenta-se em oito capítulos. O primeiro deles trata da integração da América do Sul como condição essencial para o desenvolvimento sustentável da região. Para crescer de maneira harmônica, objetivo básico do Tratado da Bacia do Prata, os países que a compõem devem integrar suas economias, aumentando o intercâmbio comercial, financeiro e tecnológico, a partir de sua concepção como espaço geoeconômico único. Discute o enquadramento jurídico e político da integração física, consubstanciada na IIRSA e ressalta os principais aspectos e princípios básicos que norteiam a estratégia adotada nessa área. Situa a relevância da HPP

como parte de amplo plano de remodelação, aperfeiçoamento e ampliação da infra-estrutura física regional, voltada para a promoção do desenvolvimento sustentável.

O segundo capítulo dedica-se a breve retrospectiva histórica da livre navegação nos rios da Bacia do Prata, tema que ocupou grande parte das atenções da diplomacia brasileira no século XIX. Aponta os modos tradicionais de utilização dos rios platinos como via de transporte e comunicação para demonstrar que a HPP não constitui projeto novo. É, ao contrário, realidade existente que apenas requer gestão unificada internacional eficiente e adequação à demanda atual e potencial de tráfego e às novas tecnologias de navegação e de movimentação de carga nos portos. Coloca em evidência que a utilização compartilhada da HPP é vista como emblema da superação das rivalidades e antagonismos geopolíticos do passado em favor de política de cooperação para a integração.

O terceiro capítulo focaliza a descrição da distribuição geográfica das bacias dos rios Paraguai e Paraná, as mais importantes do sistema do Prata em termos de descarga e de área de drenagem, que compreendem 2.605.000 km² distribuídos entre Brasil, Argentina, Paraguai e Bolívia. É feita também menção à particularidade da posição do Porto de Nova Palmira e do Rio da Prata no contexto da Hidrovia. São enfatizadas as principais características geomorfológicas que têm influência direta nas condições naturais de navegabilidade dos rios e nas intervenções para sua melhoria. Considerando-se a importância do aspecto ambiental na promoção do desenvolvimento sustentável da região e seu papel central na elaboração da posição brasileira em relação às melhorias na HPP, é contemplada neste capítulo breve descrição do Pantanal Mato-Grossense, área de preservação ecológica e depressão sazonalmente inundada, integralmente situada geomorfológica e hidrologicamente na área de drenagem do alto Paraguai, para atenuar e reduzir o escoamento superficial da Bacia. São também objeto deste capítulo os aspectos econômicos e sociais

relevantes que encerram as zonas de influência da Bacia do Paraguai-Paraná e que a justificam como via interior do Mercosul.

O quarto capítulo introduz o projeto Hidrovia. Uma vez superado o modelo de antagonismos e, embora a evolução dos meios de transporte terrestre na década de 50 tenha provocado a diminuição da importância dos rios Paraguai e Paraná como vias de transporte e comunicação, o desenvolvimento dos estados do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, de Rondônia e de outras áreas distantes da costa atlântica, aliado aos anseios de integração regional, fizeram renascer no Brasil o interesse pela via fluvial, como meio de transporte eficiente e competitivo, dando surgimento ao projeto Hidrovia. São, portanto, considerados, neste capítulo, suas origens e motivações, seus principais objetivos, seu enquadramento político e jurídico original, institucional-legal e normativo, bem como suas fontes de financiamento e seu significado para cada um dos países beneficiários. Contempla, ainda que de forma sucinta, a postura de cooperação do Brasil na solução dos problemas apresentados no Canal Tamengo e tece algumas considerações sobre a importância da interconexão da HPP com a hidrovia Tietê-Paraná e com outros meios de transporte, que a integrem aos planos de desenvolvimento da infra-estrutura nacional e regional.

O quinto capítulo apresenta, em linhas gerais, histórico dos estudos técnicos, já realizados e em andamento, sobre a viabilidade do projeto e de seu impacto ambiental. Atribui ênfase às razões pelas quais os diversos estudos já realizados não produziram resultados concretos em termos de avanço na implementação das obras de melhoria da via fluvial e às expectativas que se criaram nesse sentido em torno dos últimos esforços envidados para complementá-los. Os estudos realizados no passado acabaram não contando com a aprovação dos governos envolvidos no projeto, não apenas em função de obstáculos de ordem técnica e de acompanhamento inadequado de sua evolução por parte dos órgãos especializados de cada país, mas também em decorrência de resistências políticas que denotam um certo

vestígio do padrão de comportamento que permeou a lógica dos antagonismos. Salienta a importância dos Planos de Ação Integrado (PAI) e de Gestão Ambiental (PGA), documentos que norteiam as intervenções dos cinco países na Hidrovia, e os dados relevantes para a sustentação da posição brasileira, em especial no tocante a obras/serviços de manutenção em matéria de melhoria da navegabilidade, segurança, previsibilidade, movimentação de carga, investimentos em infra-estrutura portuária, adaptação das embarcações às características dos rios e renovação da frota, entre outros. São considerados como marco zero, para efeito de comparação, os dados apresentados no Estudo de Pré-viabilidade, realizado em 1988. Inclui ainda breves considerações a respeito das reações da sociedade civil, nacional e internacional, notadamente da parte de algumas ONGs como o World Wildlife Fund (WWF), às recomendações emanadas dos referidos estudos.

O sexto capítulo propõe-se examinar o estágio ainda embrionário de implementação do projeto e suas implicações na melhoria das condições de navegabilidade da Hidrovia. Procura, portanto, avaliar em que medida, a despeito dessa circunstância, os avanços registrados a partir do enquadramento legal e normativo e da execução de obras/serviços de manutenção, já se traduzem em impactos na melhoria das condições de navegação em trechos da Hidrovia. Tais aspectos são discutidos com base em dados e indicadores disponíveis (atração de investimentos em termos de modernização dos portos e renovação da frota, aumento da movimentação de carga, melhoria das condições de segurança, entre outros). Leva em conta o fato de que, sobretudo no trecho Cáceres/Corumbá, em função da questão ambiental e das condições naturais favoráveis à navegação, prevêem-se apenas medidas de manutenção, sem a intervenção de obras de engenharia. Os impactos positivos verificados servirão para comprovar a posição brasileira de que a HPP é uma via natural navegável e apenas demanda melhorias capazes de promover a utilização racional e

ordenada da navegação fluvial em proveito dos cinco países. São igualmente apontadas as diferentes posições sobre a utilização da Hidrovia e os principais obstáculos ainda a serem transpostos, como é o caso da criação de entidade multinacional encarregada de sua administração, do método de financiamento das obras e da necessidade de complementação intermodal. Procura ressaltar que a evolução do projeto dependerá do encerramento da fase dos estudos e da capacidade de os países alcançarem consenso em torno dessas questões sensíveis pendentes de definição, na nova fase de transição para a execução das futuras obras na Hidrovia, que se prenuncia em breve inaugurar.

No sétimo capítulo, pretendeu-se ilustrar os fundamentos da posição brasileira em relação ao desenvolvimento da HPP, que se orienta, em última análise, pela busca do equilíbrio entre a melhor utilização do potencial de navegação dos rios Paraguai e Paraná e o menor impacto ambiental. Para tanto, são retomadas as constatações e considerações tecidas nos capítulos anteriores, sobretudo as de cunho histórico e as características naturais dos rios Paraguai e Paraná no trecho brasileiro e suas áreas de influência, que incluem os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em particular a região do Pantanal Mato-Grossense, declarada área de preservação ambiental. Esses elementos dão sustentação à posição defendida pelo Governo brasileiro de que a HPP é uma via natural navegável que sempre existiu e que o sistema Paraguai-Paraná apresenta, no Brasil, condições naturais de navegação suficientes para o trânsito de embarcações adaptáveis ao rio. Posteriormente, são analisadas as condicionantes ambientais de natureza legal e judicial que levaram à realização de estudos complementares de viabilidade, bem como suas conseqüências para o andamento da execução do projeto HPP.

No último capítulo, partindo-se da constatação de que a HPP já existe como via natural navegável e é uma realidade para os cinco países, não havendo, portanto, espaço para retrocessos nesse sentido,

contemplam-se dois cenários futuros possíveis: (a) o de que o projeto se encaminhe para o objetivo de atingir a capacidade máxima de transporte na Hidrovia por meio da realização de obras de engenharia; e (b) o de que prevaleçam as obras/serviços de manutenção na maioria dos trechos, sobretudo o brasileiro, com o objetivo de promover a utilização racional e ordenada da navegação fluvial, em proveito dos cinco países e do projeto de integração, procurando-se o equilíbrio entre a melhor utilização do potencial de navegação e o menor impacto ambiental. O trabalho sustenta o ponto de vista de que o projeto se encaminha para o segundo cenário, considerando-se os seguintes fatores: as condicionantes impostas pela posição brasileira, cuja margem de flexibilidade em relação aos aspectos ambientais é bastante limitada; a reduzida capacidade dos países envolvidos de financiar eventuais obras em seus respectivos territórios, ainda que só de manutenção; o fato de que, dada a natureza dinâmica dos rios, os resultados dos estudos técnicos podem perder parte de sua validade no longo prazo; as probabilidades de interconectar a HPP com outros modos de transporte dentro do Brasil e no âmbito da IIRSA e de alcançar acordo sobre gestão unificada que permita facilitar e dinamizar a navegação pela Hidrovia. O ponto de inflexão das negociações e da evolução do projeto deu-se a partir da entrega dos resultados dos estudos técnicos complementares, em junho de 2004. Nesta etapa de transição para a fase de execução das obras, a posição que o Brasil vier a assumir poderá ser decisiva na determinação dos rumos da iniciativa, ao envolver a tomada de decisão sobre a alternativa técnico-financeira a ser adotada e discussões relativas a possíveis modos de administração conjunta da HPP.

O capítulo final contempla, portanto, ensaio das perspectivas à luz das posições brasileira e argentina, e da definição das questões pendentes, cunhadas como “grandes temas”, que apontam para as seguintes possibilidades de evolução do projeto: (a) a de que haja consenso sobre os “grandes temas”, que muito provavelmente levará à

assinatura de Acordo de Alcance Parcial (AAP), tendo como “agência executora” o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), e à execução integral do projeto, tal como idealizado e acordado no âmbito do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH); (b) a de que haja consenso sobre os “grandes temas”, que leve à assinatura de acordo multilateral que serviria de enquadramento para a execução das obras por meio dos acordos bilaterais existentes, a custos menos elevados; (c) a de que não haja consenso sobre os “grandes temas” e leve a Argentina a lançar mão dos mecanismos bilaterais existentes com os países menores para garantir a execução das obras de melhoramento, no curto prazo, o que comprometeria os esforços empreendidos até o momento para imprimir enfoque global e sustentável à iniciativa, como instrumento de integração; e (d) a de que não haja consenso e leve à paralisia do curso de ação para a execução de futuras obras na Hidrovia, dando-se continuidade apenas às intervenções de manutenção, no curto e médio prazos.

Em suma, ao focalizar o tema da Hidrovia Paraguai-Paraná, esta monografia busca analisar a evolução, as perspectivas e o significado desse projeto para o Brasil e sua política de integração no Mercosul e na América do Sul.

Capítulo I

A Visão Estratégica da Infra-Estrutura Física da América do Sul

A Visão estratégica da Infra-Estrutura Física da América do Sul

As tentativas de promover a transformação das fronteiras de separação em fronteiras de cooperação e união, na América do Sul, que assentam raízes na diplomacia inaugurada por Rio Branco, encontram expressão máxima no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A liderança exercida na condução dos processos de revitalização do Mercosul e de sua associação com a Comunidade Andina das Nações (CAN)[7], núcleo da emergente Comunidade Sul-Americana de Nações[8], cuja ata de fundação priorizou a integração física continental, imprime sentido prático e realista ao que se insinua ser "*el único porvenir común posible*"[9] para os países da região.

---

[7] A associação MERCOSUL/CAN representará mercado de 350 milhões de habitantes, o quinto em nível mundial. Os países signatários do acordo de associação comprometeram-se a criar condições para que, no curto prazo, em 2007, sejam liberados 90% do comércio com os países da região e, no prazo de 15 anos, a desgravação seja total, com o que todo produto sul-americano circulará sem travas pelo novo espaço geográfico que se cria. (Cf. BIELSA, Rafael. Nuestro Destino Sudamericano. *Clarín*, Buenos Aires, 08 dic. 2004. Sección Opinión, p. 33.)

[8] O novo espaço que se inaugura com a fundação da emergente Comunidade Sul-Americana de Nações, conta com 360 milhões de habitantes e 17 milhões de km² de superfície, correspondentes a 85% do total da América Latina e do Caribe e 45% de toda a América. (Cf. NIEBIESKIKWIAT, Natasha. Doce Países lanzan en Cusco la Comunidad Sudamericana. *Clarín*, Buenos Aires, p. 20, 08 dic. 2004.).

[9] Bielsa, op. cit., p. 33.

Em reunião do Grupo do Rio, ocorrida nos dias 04 e 05 de novembro de 2004, no Rio de Janeiro, o governo brasileiro envidou esforços no intuito de se colocar como liderança regional, ampliando sua visibilidade internacional. Embora o objetivo de construir a integração sul-americana tenha sido constante na ação externa brasileira, foi retomado com maior assertividade. Nesse âmbito, o Brasil reafirma seu propósito de se aproximar da América do Sul, e liderá-la, em busca de solução para problemas comuns da região[10].

A III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Cusco, Peru, nos dias 08 e 09 de dezembro de 2004, engendrou a transposição do antigo ideal de integração continental do plano teórico para o plano da ação. A nova geopolítica da América do Sul, que começou a delinear-se há quatro anos, em Brasília, assumiu forma concreta transcorridos menos de dois anos do atual governo.

Ponto de convergência entre o discurso e a prática, o mais categórico dos imperativos, o geográfico, é agora colocado a serviço da solução dos problemas regionais, por meio do aproveitamento dos recursos naturais da própria região e de sua incorporação à corrente de comércio internacional. A materialização do novo espaço geoeconômico continental pôde ser vislumbrada a partir da Reunião de Cúpula de Cusco, em que se assumiu o compromisso de dar impulso à implementação de 31 projetos de infra-estrutura física contemplados na IIRSA. Um dos três únicos eixos longitudinais (ANEXO – Figura 1) que compõem a estratégia de integração física da região, a HPP atravessa o coração do continente, vertebra o Mercosul e é elo de conexão com as Bacias dos rios Amazonas e Orinoco, o que lhe confere importância como um dos instrumentos de consecução da prioridade externa do governo Lula.

---

[10] ONUKI, Janina. O Brasil, a América do Sul e o Mundo. In: *Colunas de RelNet*. n. 10, mês 7-12, ano 2004. Disponível em <www.relnet.com.br>. Acesso em 10 dez. 2004.

1. Antecedentes da valorização do espaço sul-americano

A América do Sul é e tem sido para o Brasil prioridade de política externa, por ser constitutiva de nossa identidade internacional[11]. A valorização do espaço sul-americano, como elemento dinâmico capaz de gerar importantes interações entre povos e suas formas de organização[12], confere dimensão geoestratégica à aproximação com os países vizinhos, e tem permeado as aspirações da política externa sul-americana do Brasil, desde a primeira década do século XX, quando foi idealizada e iniciada pelo Barão do Rio Branco. Deixaria esse espaço de ser mera referência cartográfica limítrofe para assumir as feições de fator constante da inserção do país na vida internacional.

Fruto da expansão econômica, demográfica e cultural européia iniciada no século XVI, a América espanhola e a portuguesa guardam semelhanças, sob a marca ibérica de um passado comum, em que, não obstante, "cedo verificaram ser conflitantes seus interesses em atividades

---

[11] LAFER, Celso. Pronunciamento na abertura do Seminário sobre América do Sul. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. *Seminário sobre a América do Sul: a organização do espaço sul-americano: seu significado político e econômico* (2000: Brasília, DF). p. 8. Sobre o conceito de identidade internacional, ver em LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001. "*A integração da América do Sul é uma prioridade do governo Lula. Acreditamos que a aproximação entre os dois países do continente é o melhor caminho para a construção de uma América do Sul mais democrática, próspera e justa*". AMORIM, Celso. Entrevista ao jornal "A Classe Operária", em 25/08/2004. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 03/09/2004. "*(...) atenção especial à prioridade de nossa política externa, que é a de integração na América do Sul. (...) temos verificado um forte empenho de trabalharmos em harmonia pela integração física e pelo progresso econômico, social e político de cada um de nossos países*". AMORIM, Celso. Discurso proferido por ocasião do Dia do Diplomata, em 18/09/2003. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 03/09/2004. "*A América do Sul é base tanto para o Brasil quanto para os outros países da região. Se você quer se projetar bem para o mundo, a sua base próxima tem de estar bem consolidada*". AMORIM, Celso. Entrevista concedida à revista "Indústria Brasileira", em 01/10/2003. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 20/12/2004

[12] QUAGLIOTTI DE BELLIS, Bernardo. *Uruguay en la Cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 165..

exploratórias, comerciais e colonizadoras"[13], herança que viria a se refletir em momentos de convergências a que se interpuseram outros de rivalidades e tensões vividos especialmente por Brasil e Argentina, no espaço platino, até o final da década de 1970. Como parte da marca ibérica comum, viriam as duas Américas a emancipar-se das metrópoles européias, embora por processos distintos, dentro do quadro político e econômico mais amplo da desagregação do sistema colonial, que lhes conferiria o *status* de atores internacionais, cujas políticas externas, no século XX, priorizaram naturalmente as questões da estratificação internacional e do desenvolvimento.

O tema da estratificação internacional não se fez visível na política externa brasileira ao longo do século XIX, dados seu vetor principal de consolidação do espaço nacional e o poder de gestão da ordem mundial que se limitava ao equilíbrio das grandes potências[14]. Decorrência de heterogeneidades dos processos históricos vivenciados pelos povos das Américas espanhola e portuguesa, a consolidação do espaço conquistado pelas potências da Península Ibérica configurou-se por meios distintos e sua organização política obedeceu a diferentes formas de governo. O "*cantonalismo geopolítico*"[15] imposto pelos espanhóis para melhor

---

[13] ARAÚJO, João Hermes Pereira de. *A Herança Colonial.* In: ARAÚJO, João Hermes de; AZAMBUJA, Marcos e RICUPERO, Rubens. *Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989. p. 3.

[14] LAFER, Celso, 2001, op. cit., p.67.

[15] "*Cantonalismo gepolítico impuesto también a los españoles que para mejor defender y administrar sus tierras americanas las dividieron en cuatro Capitanías Generales y cuatro Virreynados; uno de ellos, el Virreynado del Río de la Plata (1763), que correspondía, en parte a la subregión geográfica de la Cuenca del Plata, abarcando parte de Bolivia, el Paraguay, Uruguay y Argentina. Sin embargo, los núcleos geohistóricos españoles cerrados, ya fuertemente disociados por las vastas planicie (sic) del Plata, no consiguieron mantener unido al todo formado por la unidad geográfica de la Cuenca fluvial*". Ver em CASTRO, Therezinha de. *Brasil y la Cuenca del Plata.* In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 131.

administrar suas terras americanas resultou na "*balcanización histórica*"[16] de seus domínios, em contraste com os esforços bem sucedidos da Coroa portuguesa de manter unido o território conquistado nos limites do Tratado de Tordesilhas e para além deles, o que justificaria, entre outros fatores, a incapacidade das nações hispânicas de formar, após o processo de independência, uma unidade ou aliança política latino-americana[17]. Por sua vez, as instituições monárquicas no Brasil conviviam com as Repúblicas que se formavam na América espanhola, condição em que as forças de atração natural imantavam o país ao continente europeu, distanciando-o de sua realidade mais imediata. Dessa forma, o Brasil esteve atrelado à Europa até o final do século XIX e essa situação só começaria a reverter-se em 1889, com o advento da República, que traria em seu bojo a "americanização" das relações exteriores do Brasil[18]. No entanto, esse dado novo da inserção do Brasil nas Américas fez-se explícito já no texto do Manifesto Republicano de 1870, cuja passagem "Somos da América e queremos ser americanos"[19], pressagiava o caminho que seria então percorrido, por impulso de Rio Branco, para preparar as bases em que se daria mais tarde a iniciativa de construção de um espaço sul-americano integrado.

---

[16] "Consolidar la integración y ampliarla en América del Sur es un hecho clave para América Latina; su balcanización histórica contribuyó a nuestra debilidad y redujo nuestra capacidad de regateo por décadas; debemos dialogar frente al ALCA con un potencial exterior que no existe en condiciones de balcanización, pero sí superando esta situación, consolidando, fortaleciendo y ampliando el Mercosur (...)". Ver em WILLIAN RAMIREZ, José Cláudio. América do Sul no atual sistema internacional [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. *Seminário sobre a América do Sul: a organização do espaço sul-americano: seu significado político e econômico* (2000: Brasília, DF). p. 45.

[17] TOMASSINI OLIVARES, Luciano Historia e Identidad en la Definición Cultural de las Sociedades. [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). v.1. pp. 53-55.

[18] CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História Política da Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992. p.149.

[19] PESSOA, Reynaldo Carneiro (Org.). *A idéia republicana no Brasil, através dos documentos: textos para seminários.* São Paulo: Alfa/Ômega, 1973. p.60.

Uma vez solucionadas as questões de fronteira e consolidados os limites do território nacional, os esforços diplomáticos puderam ser redirecionados para a promoção do desenvolvimento, que ocorreria no "eixo de relativa igualdade entre países com poder e situação internacionais comparáveis"[20]. Condição indispensável a esse novo objetivo, que passaria a integrar a essência de nossa diplomacia, era a garantia da paz na região, para o que não mais deixaria de empenhar-se o Brasil em sua ação externa, voltada para a promoção da amizade e união dos países sul-americanos, sua realidade imediata[21].

Pavimentava-se, assim, a estrada das primeiras iniciativas promotoras da transformação das "fronteiras de separação em fronteiras

---

[20] De acordo com o Embaixador Rubens Ricupero, os esforços da diplomacia brasileira em prol da cooperação e do desenvolvimento seriam empreendidos, na realidade, em dois eixos, o de "simetria" ou relativa igualdade com os países de poder e situação internacional comparáveis aos do Brasil (América Latina, mais tarde África e Ásia) e o de "assimetria" ou de desigualdade com as nações das quais nos separa um diferencial apreciável de poderio político e econômico (industrializados da América do Norte, Europa, Japão, de um lado, e U.R.S.S. e socialistas, do outro). Ver em RICUPERO, Rubens. A Diplomacia do Desenvolvimento. In: ARAÚJO, João Hermes de; AZAMBUJA, Marcos e Ricupero, Rubens. *Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989. pp. 193 e 194.

[21] RICUPERO, Rubens. Rio Branco, definidor de valores nacionais. In: CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Orgs.). *Rio Branco: a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002. p.90. Expressões dessa política, iniciada por Rio Branco já em 1909, foram os esforços diplomáticos empreendidos, na década de 30, em busca de soluções conciliatórias para os conflitos deflagrados entre Colômbia e Peru, em torno da questão de Letícia; entre Paraguai e Bolívia, por ocasião da Guerra do Chaco, e, mais recentemente, entre Peru e Equador, envolvidos em antigo contencioso territorial. A questão da paz na América do Sul como condição essencial para o desenvolvimento e a segurança do país era notada na política de Rio Branco. "Fiel ao seu passado, o Brasil [à época do chanceler] continuava a oferecer ao mundo testemunho inequívoco de amor à concórdia e de entranhado sentimento de justiça, prosseguindo com serena constância na liquidação pacífica da pesada herança de litígios territoriais, pondo termo, prudente e cautelosamente, a situações por vezes inquietantes, com a preocupação exclusiva de viver em paz com os seus vizinhos e em boa harmonia com todas as nações do mundo". JORGE, Arthur Guimarães de Araújo. *Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal, 1999. p.154. "Na concepção de Rio Branco, a melhor maneira de se proteger contra atentados à soberania era garantir a estabilidade política da região".

de cooperação"[22], na América do Sul, já a partir do início dos anos sessenta, seguindo a tendência aos processos de integração regional, de que foi precursora a Europa na década de 50. A primeira delas, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960), resultaria na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980)[23]. A segunda, o Tratado da Bacia do Prata (1969), em cujo âmbito se inscreve o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, chegou a incluir no rol de suas discussões a preocupação com a integração do espaço físico sul-americano. Nesse sentido, a XII Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, realizada em 1981, em Santa Cruz de la Sierra, teve como um dos tópicos de interesse a questão da interligação das bacias do Orinoco, do Amazonas e do Prata, tema retomado como relevante na atualidade[24].

Seguiram-se a essas iniciativas, a criação, em 1969, do Grupo Andino, que se transformaria em Comunidade Andina das Nações

---

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In: CARDIM, Carlos Henrique, ALMINO, João (Orgs). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002. p.359.

[22] COMUNICADO DE BRASÍLIA. Emanado da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, no período de 31 de julho a 02 de agosto de 2000, texto mimeografado, parágrafo 36.

[23] PEÑA, Félix. *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, septiembre, 2003. p. 169. Sobre a evolução do pensamento político brasileiro acerca da integração regional, veja CERVO, Amado Luiz. Eixos Conceituais da política exterior do Brasil (abril de 1998). In: *Revista Brasileira de Política Internacional,* ano 46, n. 1, pp. 69-74, 2003.

[24] "O assunto acabara de ser tratado naquele ano, em Lima, no âmbito de Reunião Especializada, convocada pelo Governo peruano, com o patrocínio da OEA. Dado o caráter ambicioso do projeto, que tinha grandes implicações para o Brasil em termos econômicos, buscou-se lhe dar tratamento cauteloso e realista. Esse enfoque prevaleceu por ocasião da reunião de Santa Cruz de la Sierra, na qual a Bolívia pretendia dar seguimento mais dinâmico ao assunto, tendo apresentado, para tanto, projeto de resolução encomendando o exame da questão no âmbito da Bacia do Prata. Tal proposta não prosperou, contudo, tendo sido apenas incluída na Ata Final uma referência ao encontro de Lima". Ver em BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação da DAM-I. Brasília, 1985, texto mimeografado, p. 6.

(CAN); o Tratado de 1973 celebrado entre o Paraguai e o Brasil, que possibilitou a construção da hidrelétrica de Itaipu, cuja controvérsia será tratada no capítulo II; o acordo tripartite celebrado por Argentina, Paraguai e Brasil, em outubro de 1979, que representou a transposição das relações Brasil/Argentina do patamar da confrontação para o da cooperação, como se procurará demonstrar mais adiante; o Tratado de Cooperação Amazônica (1978); o gasoduto Brasil/Bolívia (1999), cujas tratativas se haviam iniciado na década de 30; o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre a Argentina e o Brasil em 1988, que proveria os fundamentos iniciais do Mercosul e a efetiva criação deste último, em 1991, pelo Tratado de Assunção, que incorporaria o Paraguai e o Uruguai ao processo de integração, e estabeleceria, num primeiro momento, laços de associação com o Chile e a Bolívia. Mais tarde, no governo Lula, abrir-se-iam perspectivas não só de aprofundar, mas de ampliar o bloco regional com a associação do Peru, em 2003, e a assinatura de acordo com a Venezuela, Colômbia e Equador, em outubro de 2004, de maneira que ficaria configurada a zona de livre comércio entre o Mercosul e a CAN, com a possibilidade de futura associação do México[25].

No entanto, essa tentativa de "latino-americanização" da diplomacia brasileira[26] viria a sofrer, mais recentemente, um reducionismo, embora não excludente, em função da revisão do conceito

---

[25] A reunião de chefes de Estado latino-americanos em Puerto Iguazú, em julho de 2004, quando o Brasil assumiu a presidência *Pro Tempore* do Mercosul, marcou uma inflexão na aliança regional. Registrou avanços nos acordos com a CAN, aprovou o ingresso da Venezuela como membro associado e autorizou negociações para que o México venha a se incorporar nessa mesma condição. GARCIA, Marco Aurélio. *Além da Crise do Mercosul*. Jornal O GLOBO, coluna Opinião, de 14 jul. 2004. A aspiração de unidade continental presidiu também o surgimento do Grupo do Rio, primeiro foro político exclusivamente latino-americano para harmonizar posições a respeito dos grandes problemas hemisféricos e conferir à região voz mais influente através da coordenação informal das atuações do Brasil, Argentina, México, Venezuela, Colômbia, Peru, Uruguai e Panamá, este último suspenso após haver-se afastado da prática democrática. RICUPERO, Rubens, 1989. op. cit., p. 207.

[26] Ricupero, Rubens, 1989, op. cit., p.207.

de América Latina, em decorrência do surgimento das forças contraditórias da globalização e da regionalização, contexto em que a dimensão geoeconômica adquiriu importância vital nos esforços de integração. Em função dessa nova dinâmica internacional, aumentou o grau de interdependência do México, da América Central e do Caribe com os Estados Unidos, em contraste com a América do Sul, cujas relações regionais e internacionais são mais diversificadas, o que lhe confere especificidade no âmbito latino-americano[27].

As tentativas de organização do espaço sul-americano de maneira a favorecer a paz e o desenvolvimento, vertente amalgamada à ação externa brasileira a partir do início do século XX, foram construídas sob o lastro da identidade histórico-cultural, dos valores democráticos dos países que compõem a região e das particularidades que a singularizam em meio a outros contornos geográficos de dimensões continentais. De fundamental importância têm sido, nesse sentido, o distanciamento da região da linha de frente das tensões prevalecentes no centro do sistema internacional e a leitura compartilhada que fazem os países sul-americanos da dinâmica do sistema internacional, fato que se reflete na prioridade atribuída a pontos comuns de suas agendas externas, sobretudo o da estratificação internacional e o do desafio do desenvolvimento[28], indutores, em certa medida, dos esforços de integração regional[29].

---

[27] FRAGA, Rosendo. América do Sul: história e identidade. [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). . p. 63. Menção ao artigo *América Latina frente al cambio de siglo,* de Abraham F. Lowenthal, publicado no *Journal of Democracy,* em abril de 2000.

[28] JAGUARIBE, Hélio. *Mercosul e a nova ordem mundial*. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo, CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002. p.177.

[29] Na década de sessenta, a exemplo do que ocorrera na Europa, os países latino-americanos, para poderem crescer e desenvolver-se, recorreram a políticas e modelos de cooperação regional, em busca do bem-estar de suas populações por meio da liberalização do comércio. A integração passava a ser, assim, considerada instrumento do crescimento econômico, da elevação do nível de vida das comunidades e da superação dos limites do

A regionalização da América Latina insere-se hoje no contexto da atual etapa do processo de globalização que está vinculada à revolução tecnológica e engloba todas as áreas da civilização atual, dentre as quais as da inter-relação dos mercados e das estratégias competitivas. Nessa linha do processo de integração da América Latina, surge, como primeiro ponto de apoio, o Mercosul, cuja consolidação e possibilidades de projetar-se para o resto da América do Sul assentam suas bases sobre os fundamentos históricos e culturais latino-americanos[30]. Embora haja diferenças claras entre os países da América do Sul, não são elas antagônicas e seu reconhecimento viabiliza o aproveitamento das sinergias[31] e permite transformá-las em complementaridades.

A projeção no espaço sul-americano faz-se todavia mais viável ao agregar o Mercosul pólos de desenvolvimento conectados por eixos viários e econômicos, conformados por zonas caracterizadas pela densidade demográfica e pela concentração de capital financeiro e de atividade industrial. O Mercosul relaciona-se, por meio da ALADI, com o processo de integração mais amplo com o resto da América Latina, e insere-se no quadro mais abrangente de integração e cooperação econômica na sub-região meridional latino-americana, por mecanismos multilaterais e bilaterais, a maioria de caráter setorial, dentre

---

"estado nação", condição imprescindível para enfrentar os desafios da globalização. No entanto, esses processos de regionalização encontrariam seu momento de crise nos anos 80 para então renascer no início da década de 90, na forma do chamado novo regionalismo. No novo regionalismo, o conceito de integração compreende o reforço do aspecto econômico e supõe ao mesmo tempo o surgimento e a manutenção de relações políticas e sociais, cujo aprofundamento se transforma em uma espécie de "identidade regional". Ver em INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (I.I.E.). *El Balance de la Economía Argentina. Alianzas Inter-Regionales.* Córdoba, Argentina: Talleres Gráficos de Ediciones Eudecor SRL, 2003. pp. 52-55.

[30] WILLIAN RAMIREZ, José Cláudio. América do Sul no atual sistema internacional. [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF).pp. 42 e 43.

[31] SALAZAR PAREDES, Fernando. América do Sul: eixos sinérgicos. [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). . pp. 152 e 153.

os quais cabe mencionar, sem dúvida, o Tratado da Bacia do Prata, que abarca seus quatro membros plenos e a Bolívia[32], e em cujo âmbito geográfico e econômico se desenvolve um dos projetos de integração física mais interessantes, o da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP).

Ao iniciar-se o século XXI, o processo de globalização resultava na tendência à cristalização do sistema internacional em torno de grandes blocos ou países continentais, o que fez do Mercosul e de sua ampliação o principal instrumento para assegurar a proteção de interesses regionais no sistema internacional e preservar, no longo prazo, as identidades nacionais dos países membros[33]. Nessas condições, a conformação de um sistema regional sul-americano é hoje a um só tempo imperativo e consenso e o Mercosul reúne condições para exercer a função de força política e econômica aglutinadora, constituindo seu núcleo organizador[34]. A ampliação do Mercosul para um sistema de integração sul-americana poderá vir a conferir aos países da região:

> (...) uma oportunidade única de elevarem, dentro das condições favorecedoras desse mercado ampliado, a competitividade de seus sistemas produtivos. E lhes asseguraria um poder internacional de negociação incomparavelmente superior ao que pudessem ter individualmente, abrindo-lhes condições para terem acesso, no quadro da estratificação internacional do poder, ao patamar de países relativamente autônomos. A viabilidade de formação desse sistema, sem

---

[32] PEÑA, Félix. *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, septiembre, 2003. pp. 169-171.

[33] JAGUARIBE, Hélio,Mercosul e a nova ordem mundial. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo, CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002. p. 173.

[34] SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso proferido por ocasião da cerimônia de encerramento do Seminário "Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades". Buenos Aires. 16 out. 2003. Texto disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 05 jun. 2004.

> embargo de inúmeros e complexos problemas a serem especificamente considerados, resulta do fato de que, na América do Sul, a identidade cultural básica dos países da região tem, como contrapartida, níveis equiparáveis de desenvolvimento e significativas facilidades físicas de intercomunicação[35].

Não obstante a superação dos obstáculos históricos dos momentos de divergências brasileiro-argentinas, transcorrer-se-iam ainda praticamente duas décadas, até que fosse adotada visão geopolítica que ultrapassasse as fronteiras de seus próprios territórios e permitisse a necessária convergência de estratégias nacionais e afinidades na visão de mundo. Com a ascensão ao poder dos presidentes Fernando Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina, no início da década de 90, começava a haver mudança na estratégia integracionista, mais ambiciosa do que a até então perseguida pelos dois países, reflexo do comprometimento em maior ou menor grau com políticas neoliberais e da perspectiva de enfraquecimento do sistema multilateral de comércio[36].

Apenas uma década mais tarde, a revalorização do espaço sul-americano viria a adquirir a forma de opção mais evidente e viável para ampliar a capacidade dos países da região de enfrentar os desafios e tirar proveito das oportunidades da globalização, o que constituiria uma das motivações da realização da I Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Brasília, no período de 31 de julho a 2 de agosto de 2000, moldura político-diplomática dos atuais esforços de integração física regional.

---

[35] JAGUARIBE, Hélio. América do Sul no atual sistema internacional. [Palestra proferida] In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). pp. 34 e 35.

[36] O Programa de Integração e Cooperação (PICE), de 1986, bem como o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, que o consolidou, seguia método gradualista, baseado no desenvolvimento de laços de cooperação e complementação

2. ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO FÍSICO SUL-AMERICANO INTEGRADO: MOLDURA POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

A integração e o desenvolvimento da infra-estrutura física são duas linhas de ação que se complementam[37], facilitadas, no caso da América do Sul, por sua configuração geográfica como unidade física contínua, propiciadora de oportunidades de cooperação econômica, entendida esta última como esforço coordenado para atingir objetivos comuns[38], ou seja, a fusão de propósitos mutuamente benéficos às partes envolvidas. Essas constatações motivaram a realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul, com o objetivo de aprofundar a cooperação já existente no espaço sul-americano e dele fazer um projeto, o que elevaria a outro patamar a convivência dos países que o integram.

A iniciativa não era inovadora, no sentido de que ainda se inseria na linha do fio condutor da diplomacia sul-americana preconizada por Rio Branco. Entretanto, introduzia-lhe elementos novos, emanados da própria dinâmica das transformações do cenário internacional e das negociações multilaterais, relacionados à dimensão econômica do espaço geográfico, ao conceito de desenvolvimento sustentável e à visão sistêmica do espaço integrado. A diretriz original da diplomacia sul-americana, voltada para a união, a amizade e o progresso dos povos sul-americanos, conforme explicitado no projeto do tratado de "cordial inteligência e de arbitramento" entre Argentina, Brasil e Chile, redigido por Rio Branco em 1909, e conhecido como ABC, era agora

---

intra-setoriais entre as duas economias. Collor e Menem, ao contrário, comprometeram-se formalmente com ambicioso projeto de estabelecimento, em menos de quatro anos, de um mercado comum entre os quatro países (Tratado de Assunção, 1991). Ver em SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Eleições e o Futuro do Mercosul. In: *Política Externa*, v. 12(2), p. 89. setembro/outubro/novembro de 2003.

[37] Comunicado de Brasília, op. cit., parágrafo 37.

[38] MARCOVITCH, Jacques. Democracia e Valores. [Palestra proferida] In:IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A Organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). p. 111.

aprofundada para favorecer o desenvolvimento, por meio da sinergia logística/transporte/telecomunicações/energia, que, ao agregar valor e reduzir custos, pode ampliar as vantagens comparativas regionais no processo de inserção competitiva na economia mundial e estimular o comércio e os investimentos[39].

Dessa perspectiva, passava a América do Sul a ser concebida, pela primeira vez, como espaço geoeconômico único e sua integração percebida como condição essencial para o desenvolvimento sustentável regional. Como resposta às exigências da nova dinâmica da economia mundial, tornara-se imperativo para os países sul-americanos integrar suas economias, aumentar o intercâmbio comercial, financeiro e tecnológico, dentro da região, e com o restante do mundo, para crescer de forma harmônica[40].

A integração deixava de ser vista como iniciativa puramente comercial para fundamentar-se em objetivos político-econômicos de natureza estratégica. Procurava o Brasil fortalecer seus laços na América do Sul também com o propósito de aumentar seu peso relativo diante de países de fora do seu entorno regional, e o da região frente aos blocos econômicos, o que conferiu importante sentido político-estratégico à integração. As forças centrípetas, observáveis entre países que compartilham um espaço geográfico, liberadas pela superação relativa dos antagonismos geopolíticos e das supostas pretensões hegemônicas no início dos anos 80, permitiram que fossem retomados, com maior vigor, os preceitos originais da política sul-americana inaugurada por Rio Branco, cuja visão de futuro orientava-se pela diretriz do "desenvolvimento como

---

[39] ALEGRETT, Sebastian. América do Sul – articulação Mercosul e Comunidade Andina. [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). pp. 192 e 193.

[40] SILVEIRA, José Paulo. *Eixos de integração da América do Sul: A Contribuição Brasileira.* Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, [S.d.]. Texto mimeografado. p.1.

meio de reduzir o diferencial de poder, responsável pela vulnerabilidade sul-americana"[41]:

> (...) A nação brasileira só ambiciona engrandecer-se pelas obras fecundas da paz, com os seus próprios elementos, dentro das fronteiras em que se fala a língua dos seus maiores, e quer vir a ser forte entre vizinhos grandes e fortes (...). É indispensável que, antes de meio século, quatro ou cinco, pelo menos das maiores nações da América Latina, por nobre emulação, cheguem, como a nossa grande e querida irmã do Norte, a competir em recursos com os mais poderosos Estados do mundo[42]. (*grifo da autora*).

Uma outra constatação, a de que a ampliação da integração econômica pressupõe o fortalecimento da integração física entre os países[43], levou os presidentes sul-americanos a contemplarem como área prioritária sua modernização e seu desenvolvimento, para o que decidiram criar um arcabouço legal, a "Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana" (IIRSA).

3. A IIRSA E O NOVO PARADIGMA DA INFRA-ESTRUTURA SUL-AMERICANA

A precária integração física do continente sul-americano representa um dos principais empecilhos à inserção competitiva da região na economia internacional e não é condizente com os termos do Capítulo I, Artigo 1, do Tratado de Assunção, de acordo com os quais o Mercado Comum implica "a livre circulação de bens, serviços e

---

[41] Interpretação do Embaixador Rubens Ricupero emanada da análise que fez do discurso pronunciado por Rio Branco, no Rio de Janeiro, em 1905, por ocasião do III Congresso Científico Latino-americano, cujo texto consta da publicação *Obras do Barão do Rio Branco.* Vol. IX. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. pp. 76-77. (C.f Lafer, 2001, op. cit., p.84.

[42] *Ibidem.*

[43] Silveira, op. cit., p. 3.

fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”[44].

Para superar essa deficiência, não se pode prescindir da melhoria e da ampliação da infra-estrutura existente, de forma a criar elos de ligação entre os países, aproveitando as sinergias e as complementaridades entre as economias da região, indispensáveis ao desenvolvimento integrado e à diminuição de suas assimetrias. Ao surgir como resposta adequada a essas exigências, a IIRSA representou divisor de águas no planejamento de projetos de infra-estrutura regional. Imprimiu-lhe nova perspectiva, em consonância com os desafios das forças de globalização e de regionalização, ao estar a iniciativa orientada por três princípios fundamentais, os da eficiência, da sinergia e da sustentabilidade. Instaurava-se, assim, novo paradigma de desenvolvimento da infra-estrutura na América do Sul, cujo objetivo é:

---

[44] TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE A REPUBLICA ARGENTINA, A REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPUBLICA DO PARAGUAI E A REPUBLICA ORIENTAL DO URUGUAI. Assunção, 26 mar.1991. Disponível em <www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key=45>. Acesso em 8 out. 2004. Sabe-se que os maiores blocos econômicos do mundo, União Européia e NAFTA, cresceram e consolidaram-se apoiados em infra-estrutura moderna e integrada. No entanto, ao iniciar-se o século XXI, a precária integração física do nosso continente apresentava-se ainda como um dos maiores obstáculos à inserção competitiva da região na economia mundial, apesar dos esforços empreendidos nessa direção nas últimas décadas, sobretudo no último decênio. O atraso no desenvolvimento de um sistema moderno e integrado de infra-estrutura justificava, à época, o declínio vertiginoso da presença da América do Sul no comércio internacional. A região, que havia chegado a representar 12,5% das exportações mundiais, em 1950, via sua participação reduzida a apenas 3,5%, em 1990. Da mesma forma, pode-se dizer que o comércio entre as nações da América do Sul, que corresponde a 20% de suas exportações globais, é pequeno em comparação ao de outros blocos regionais. Os parceiros comerciais do NAFTA, por exemplo, concentram, intrazona, cerca de 30% de seu comércio total, enquanto no sudeste asiático o percentual chega a 31% e na União Européia, equivale ao comércio com o restante do mundo. Ver em FONSECA, Paulo Sergio Moreira da. América do Sul: eixos sinérgicos. [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). pp. 126 e 127.

(...)to promote patterns of development that will yield maximum returns from the resources available to each of the nations of South America, by emphasizing complementarity, opportunities to add value to products of the region, within the region, and operating to maximize social equity and environmental soundness as well as profitability. In the long run, avoiding the costs of environmental and social damages enhances economic efficiency(...)[45].

Sobre o alicerce daqueles princípios, baseados nos conceitos de competitividade e sustentabilidade, e da experiência acumulada nas últimas décadas, foi elaborado, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Corporación Andina de Fomento (CAF), Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional

---

Ver também em Silveira, op. cit. p. 3. Entre outras iniciativas de promoção da integração física, na década de 1990, sobressaíram-se a criação da Rede de Transportes e o Inventário de Projetos Prioritários para a Integração da América do Sul, aprovados pela Conferência dos Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul; as atividades do Grupo de Trabalho Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceânicos e o trabalho realizado no âmbito da Bacia do Prata e do Tratado de Cooperação Amazônica, cujo propósito é integrar as redes de transporte. Destacam-se também a importante atuação de organizações como a ALADI, a CEPAL, o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, Secretarias e instâncias governamentais da CAN e do Mercosul em favor da integração regional. Instituições como o BID, a CAF e o FONPLATA financiaram um número importante de projetos de investimento em infra-estrutura, nos setores de transporte e energia. SILVA, Eliezer Batista da. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*. [Estudo patrocinado pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Corporación Andina de Fomento (CAF), AVINA Foundation, Bank of America, Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI) e Business Council for Sustainable Development – Latin America (BCSD-LA)]. April, 1996. pp. 1 e 8. Texto mimeografado.

[45] SILVA, Eliezer Batista da. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*. [Estudo patrocinado pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Corporación Andina de Fomento (CAF), AVINA Foundation, Bank of America, Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI) e Business Council for Sustainable Development – Latin America (BCSD-LA)]. April, 1996. pp.1 e 2. Texto mimeografado.

da América do Sul[46]. Esse plano, que contém sugestões e propostas para ampliar a modernização da infra-estrutura física da região no prazo de dez anos, nas áreas de energia, transportes e comunicações, foi incorporado ao Comunicado de Brasília, documento emanado da I Reunião dos Presidentes da América do Sul e aperfeiçoado por ocasião da Reunião Ministerial de Montevidéu, realizada em dezembro de 2000.

A versão aperfeiçoada do Plano de Ação incorporou a identificação de doze eixos de integração e desenvolvimento, aí incluídos o "Multimodal Orinoco-Amazonas-Prata" e o "Marítimo do Atlântico", dos quais fazia parte a Hidrovia Paraguai-Paraná. Essa configuração foi revisada[47] e resultou na criação de dois novos eixos o Andino Sul e o da Hidrovia Paraguai-Paraná[48], havendo sido seu total reduzido para dez[49].

Subjaz à elaboração desse plano a adoção do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento, cuja configuração leva em conta, em particular, a situação dos países que enfrentam dificuldades

---

[46] Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 27 maio 2004.

[47] A configuração original dos eixos de integração e desenvolvimento foi revisada durante a V Reunião do Conselho de Direção Executiva (CDE) da IIRSA, realizada em Santiago do Chile, em dezembro de 2003. O Conselho de Direção Executiva (CDE) da IIRSA é composto pelos ministros de planejamento e infra-estrutura dos doze países da América do Sul. Abaixo do CDE, funciona o Comitê de Coordenação Técnica (CCT), que exerce as funções de Secretaria Executiva da iniciativa e é integrado pelo BID, CAF e pelo FONPLATA. O CCT é também responsável pelos trabalhos dos Grupos Técnicos Executivos (GTE) que gerenciam os Eixos de Integração e Desenvolvimento da América do Sul e dos Processos Setoriais de Integração.

[48] BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA. Situação Atual.*[2004?]

[49] "Se indicó que la Hidrovía Paraguay-Paraná debe ser priorizada en IIRSA dada su importancia estratégica, convocando al GTE respectivo a la brevedad posible". IIRSA. Ata da V Reunião do Conselho de Direção Executiva. Chile. 4 e 5 dez. 2003. Disponível em: <www.iirsa.org>. Acesso em 12 dez. 2004. Espaço geoeconômico chave, a HPP é um dos poucos eixos de circulação Norte/Sul da Bacia do Prata, do Mercosul ampliado e da Comunidade Sul-Americana de Nações. Une naturalmente os membros do Mercosul e seu associado, a Bolívia. É elo de ligação física entre o Mercosul e a CAN, núcleo da emergente Comunidade. Um dos indícios de que a HPP venha a ser priorizada no âmbito da IIRSA é o fato de haver sido encomendado estudo de "Visión de Negocios de la Hidrovía Paraná-Paraguay".

geográficas para ter acesso por via marítima aos mercados internacionais[50] e tem como norte o desenvolvimento sustentável da região, que inclui os aspectos econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos. A criação de eixos continentais de desenvolvimento abre o caminho para a inserção, na ordem mundial, de uma América do Sul mais simétrica, ao ser propiciadora da eliminação progressiva das desigualdades entre os países da região, assim como os eixos nacionais contribuem para diminuir os desequilíbrios regionais internos.

3.1. Eixos de integração e desenvolvimento: conceito e antecedentes

Há uma correlação entre os princípios básicos que fundamentam os eixos de integração e desenvolvimento nacional e aqueles traçados para alcançar a integração em escala continental. Esses princípios básicos norteiam a escolha dos projetos de infra-estrutura que mais contribuem para aumentar a eficiência e a sustentabilidade do desenvolvimento econômico.

Os eixos de integração e desenvolvimento do Brasil encontram no Programa de Metas do governo do Presidente Juscelino Kubitscheck de Oliveira, na década de 50, seu antecedente mais distante. Concentrava-se o Programa nas áreas de energia e transporte, com o objetivo de integrar o espaço nacional, a partir da execução de projetos, como ocorre no âmbito da IIRSA[51]. Seu vínculo mais recente, no entanto, faz-se com o conceito de "corredores de exportação", de natureza unidimensional, desenvolvido exclusivamente para criar fluxo transversal de transporte entre as regiões do país [52], com saída para o Atlântico. Essa concepção atendia às preocupações geopolíticas de

---

[50] Comunicado de Brasília, op. cit., parágrafo 39.

[51] FAUSTO, Boris. *Historia Concisa de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico, 2003. p.210.

[52] Silveira, op. cit., pp. 3 e 6.

anular a importância do eixo longitudinal, favorecedor do porto de Buenos Aires, e as pretensões argentinas de cooptar para sua órbita de influência o Centro-Oeste brasileiro.

Esse conceito, que representou retrocesso com respeito ao Programa de Metas, evoluiu nos últimos trinta anos. No início dos anos 90, foi aperfeiçoado e transformou-se em referência para o planejamento ao reincorporar à dimensão transporte as interações com as áreas de energia e telecomunicações. No Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, o conceito ganhou nova forma, ao ser o Programa de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento nele incluído como tentativa de traçar estratégia de desenvolvimento para o Brasil que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais, sob nova ótica, a da geografia econômica e a dos fluxos de bens e serviços.

As prioridades passavam a ser a integração das regiões, a consolidação da ocupação do território e a abertura de novas fronteiras de desenvolvimento como elementos importantes para a geração de emprego e renda, agregando-lhe, portanto, também a dimensão social[53]. A definição de projetos prioritários incluídos no PPA 2000-2003, por sua vez, foi baseada em estudo que considerou o país do ponto de vista de seus grandes eixos de integração e desenvolvimento para detectar os principais entraves ao desenvolvimento das regiões. Os eixos nacionais, como concebidos atualmente, nasciam de um olhar lançado sobre quatro grandes dimensões do território, os ecossistemas, os setores econômicos, a interação da rede de cidades e a malha multimodal de transportes. Tencionava-se, a um só tempo, dinamizar o desenvolvimento nacional e revelar oportunidades de integração com os países vizinhos[54].

Em síntese, enquanto o conceito de corredor vinculava-se à idéia de unir dois pontos distantes entre si em função de sua projeção a mercados externos, o conceito de eixo consiste na criação de uma

---

[53] Silveira, op. cit., p. 6.

[54] Moreira da Fonseca, op. cit., p. 134.

faixa de densidade econômica, na qual confluem o transporte, a energia e as telecomunicações, de maneira a beneficiar as atividades produtivas em todo o trajeto, com o cuidado de fazê-lo de forma ambiental e socialmente sustentável.

O atual conceito de eixos apóia-se em cinco princípios observados na escolha dos melhores projetos de infra-estrutura regional que têm a propriedade de aumentar a eficiência e o caráter sustentável do desenvolvimento econômico[55]. O primeiro desses princípios diz respeito à sustentabilidade ambiental. A infra-estrutura regional deve adaptar-se à capacidade e à vocação do território e aos ecossistemas que a compõem. Os projetos, portanto, devem ser concebidos de maneira a reduzir ao máximo os impactos ambientais negativos e estimular as iniciativas que contribuam para a conservação dos recursos naturais, gerando, ao mesmo tempo, empregos e renda. A eficiência econômica, segundo fundamento dos eixos de integração, pressupõe que os novos projetos integrem as modalidades de transporte e os sistemas de energia e de telecomunicações, de forma a criar “cinturões de desenvolvimento multimodais”[56], que permitam reduzir os custos de implantação e otimizar os investimentos. O terceiro princípio remete-nos à questão da sustentabilidade social. As repercussões sociais e sobre os meios de subsistência das populações atingidas por projetos de infra-estrutura devem ser examinadas nos níveis local e regional.

A perspectiva geoeconômica, o quarto fundamento, está ligada à forma de planejamento, que deve considerar o espaço físico como unidade econômica única e basear as decisões de investimento nos meios mais eficientes para se alcançarem a integração e o progresso em todo o continente. Buscam-se, dentro dessa perspectiva, os empreendimentos que permitam a sinergia e a complementaridade entre os setores e as nações.

---

[55] Silveira, op. cit., p. 3; Moreira da Fonseca, op. cit., p.127.

[56] Moreira da Fonseca, op. cit., p. 128.

Finalmente, faz-se necessário considerar a demanda atual e futura e o efeito multiplicador dos projetos de desenvolvimento. Diante da exigüidade dos recursos naturais, a escolha dos empreendimentos deve pautar-se pelo critério do essencial. Com base neste último fundamento, têm prioridade os projetos que possam preencher os elos que faltam na infra-estrutura regional, o que desencadeará a realização de novos investimentos e impulsionará o desenvolvimento[57].

Portanto, a concepção que se tem da infra-estrutura sul-americana à luz do novo enfoque é a da sinergia promovida pela interação entre os setores de transporte, energia e telecomunicações. Os cinco princípios que a permeiam possibilitam a construção de projeto de infra-estrutura global, que possa induzir o aumento da produção econômica, minimizar os impactos ambientais e garantir a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Para viabilizar esse projeto, as ações levadas a cabo pelos governos incluem esforços conjuntos para reduzir os obstáculos legais e institucionais ao maior intercâmbio comercial entre os países da região e a busca de mecanismos inovadores entre os governos e os organismos financeiros multilaterais[58].

3.2. A HPP NA CONFORMAÇÃO DOS EIXOS NACIONAIS E NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A iniciativa de coordenação de um plano de infra-estrutura comum, que priorizou os eixos de integração como meio de articulação das regiões do país entre si e com outras dos países vizinhos, constituiu

---

[57] Ver em Silveira, op. cit., pp. 3 e 4; Moreira da Fonseca, op. cit., pp. 127 e 128.

[58] O novo enfoque adotado pela IIRSA oferece ainda a vantagem de que a definição de projetos emanados de visão comum da região assegura posição consolidada frente aos investidores privados e aumenta a atração dos empreendimentos, o que facilita a promoção de parcerias público-privadas. Permite ainda otimizar a alocação dos recursos, na medida em que os investimentos se concentram em projetos essenciais à integração e ao desenvolvimento sul-americanos, e aumentar o nível de retorno sobre o capital a ser investido, o que amplia o interesse do setor privado na execução desses empreendimentos. Ver em Silveira, op. cit., p. 12.

uma das idéias propostas para o relançamento do Mercosul, ao iniciar-se o século XXI. Buscava-se dinamizar o comércio intra-regional, ao estender aos membros do Mercosul, Bolívia e Chile, os eixos de integração, aliados à estratégia global para o aproveitamento dos recursos na própria região[59], propiciando o estabelecimento de cadeias produtivas.

Essa extensão da malha de transporte nacional para além das fronteiras brasileiras resultou de Estudo sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento[60]. O referido Estudo fundamentou o planejamento estratégico dos projetos de infra-estrutura em quatro conceitos básicos, as ações integradas nas áreas de energia, transportes, telecomunicações, entre outras; a abordagem geoeconômica; os investimentos públicos e privados e os "projetos estruturantes"[61] do desenvolvimento nacional, ou seja, aqueles capazes de gerar efeitos multiplicadores, que desencadeiem processo de investimentos, crescimento e desenvolvimento. Com base nessas diretrizes, foi identificado e implantado número significativo de projetos daquela natureza em todas as regiões brasileiras, a maioria dos quais contribui para a integração continental.

Dentre os projetos brasileiros considerados "estruturantes" da integração regional, inclui-se o conjunto das Hidrovias Paraguai-Paraná e Tietê-Paraná, sistema de integração situado no centro do continente e traduzido em mais de 5.800 km de rios navegáveis, que, além de cumprir o papel de meio de transporte, apresenta potencial de desenvolvimento que pode ser comparado ao ocorrido na América do Norte, na bacia do Mississipi[62].

---

[59] BOSCOVICH, Nicolás. *El Mercosur y La Integración Física. Ejes Fluviales: Actuales y Futuras Hidrovías Regionales*. In: *Geopolítica*, año XXVI, n. 71, p. 47, 2000.

[60] O Estudo sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi realizado por consórcio de consultoria para subsidiar a elaboração do PPA 2000-2003.

[61] Silveira, op.cit., p. 7.

[62] Silveira, op.cit., p. 9.

A abundância de recursos naturais, comparável apenas à de alguns países da África Central e partes da ex-União Soviética, constitui a chave do desenvolvimento econômico sustentável da América do Sul e dela faz um “continente de oportunidades”[63]. Sendo os sistemas de infra-estrutura elementos essenciais desse processo, é imprescindível que sejam também desenvolvidos de maneira sustentável e propiciem acesso eqüitativo àquelas oportunidades. Nesse sentido, o sistema Paraguai-Paraná constitui área de importante potencial de intercâmbio de bens e de riqueza em recursos naturais, que inclui reservas de 1,2 bilhão de toneladas de ferro, 100 milhões de toneladas de manganês[64] e grandes extensões de terras agricultáveis. Esse potencial faz da HPP o grande eixo de integração do Cone Sul, capaz de impulsionar a circulação de bens e pessoas nos países do Mercosul e na Bolívia e de possibilitar o acesso competitivo de seus produtos no mercado internacional.

A Hidrovia Tietê-Paraná constitui outro elo de interligação do Brasil com o Mercosul, ao viabilizar a conexão direta da região brasileira de maior atividade econômica com os países vizinhos. Por esse meio, a soja e os combustíveis produzidos no Brasil atingem a Argentina e, no caminho inverso, o trigo argentino ingressa no mercado paulista, assim como os produtos do Paraguai chegam a São Paulo e ao Porto

[63] Ver em Batista da Silva, op. cit., pp. 11 e 12.

[64]A reserva de minério de ferro pode tornar-se a principal fonte de matéria-prima para as indústrias siderúrgicas do Paraguai, Argentina e sul do Brasil e a população do Cone Sul, de quase 60 milhões de habitantes, torna a região o mercado natural para a produção de ferro e de aço. Igualmente aquinhoado em recursos energéticos, o sistema dos rios Paraguai-Paraná e seus afluentes dispõem de potencial para gerar 60.000 megawatts de energia, dos quais 40.000 são explorados. A Argentina dispõe de reserva de 1,6 bilhão de barris de petróleo e depósitos de 300 bilhões de metros cúbicos de gás natural em Neuquén, no sudoeste do país, assim como a Bolívia conta com 100 bilhões de metros cúbicos daqueles recursos na porção noroeste de seu território. Calcula-se, ainda, que as reservas inexploradas de gás natural no noroeste da Argentina e no sul da Bolívia possam atingir 500 bilhões de metros cúbicos. Ver em Moreira da Fonseca, op. cit., pp. 137 e 138; SCHILLING, Paulo. *El Expansionismo Brasileño.* Buenos Aires: Gráfica Saavedro, dic. 1978, p.132; Batista da Silva, op.cit.; pp.42 e 43.

de Santos. A conexão das hidrovias Paraguai-Paraná e Tietê-Paraná, por sistema intermodal que permita transpor a barragem de Itaipu, poderá vir a aprofundar o processo de integração regional, numa área que reúne 90 milhões de habitantes e 85% do PIB dos países do Mercosul[65]. As potencialidades da região poderão ainda multiplicar-se no caso em que, no futuro, se venham a conectar as bacias fluviais do continente - Prata, São Francisco, Amazonas e Orinoco – e conformar o “Litoral Fluvial Sul-americano”, criando possibilidades inestimáveis para o desenvolvimento sustentável da porção mediterrânea da América do Sul[66].

3.3. O velho e o novo paradigma da infra-estrutura regional

No início da década de 2000, por iniciativa da diplomacia brasileira, reforçaram-se os laços entre os países sul-americanos sob o signo de nova perspectiva, que, no setor de infra-estrutura, materializou-se na mudança do paradigma que vinha orientando o planejamento e o desenvolvimento de projetos naquela área.

No passado, o planejamento da infra-estrutura, nos países sul-americanos, era motivado por preocupações de natureza geopolítica que induziam os governos, especialmente o do Brasil, a perseguir objetivos nacionais estratégicos e de segurança. Eram considerados prioritários os projetos que contribuíssem para a ocupação do território, para a consolidação da presença nacional dentro de seus limites, e para a auto-suficiência econômica, como meio de satisfazer as necessidades de desenvolvimento

---

[65] Moreira da Fonseca, op. cit., p. 139. Sobre a Hidrovia Paraná Tietê, ver em BLOCH, Roberto D. *Transporte Fluvial. Principales vías de navegación. Características. Sistema de transporte en los ríos más importantes del mundo. Análisis integral de la hidrovía Paraná-Paraguay. Principales Puertos. Actualidad y futuro. Terminales Interiores de Carga. Vehículos fluviales. Legislación.* Buenos Aires: Ad Hoc S.R.L., diciembre 1999, pp. 117-132.

[66] BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la integración regional. Ejes Fluviales Claves y Complementarios para el Protagonismo Argentino en la Integración Física del Mercosur.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, pp. 45-47.

dentro das fronteiras nacionais. Para alcançar esses objetivos, recorriam aqueles governos a políticas centralizadas de planejamento e de investimentos, que, se por um lado, resultaram no surgimento de pólos de desenvolvimento econômico, por outro, conduziram a investimentos ineficientes em infra-estrutura e a impactos sócio-ambientais negativos.

Essa visão compartimentada e isolacionista do espaço físico sul-americano tornou-se anacrônica com o advento das forças de globalização e de regionalização e o desenvolvimento econômico dos países que compõem a região passou a depender, em grande medida, da habilidade de os governos incrementarem o comércio regional e aumentarem sua participação no mercado internacional. A transposição para esse patamar pressupõe, hoje, sobretudo, a ação coordenada dos governos dos países da região e a adoção de padrões de eficiência e de competitividade de custos dos fatores que sustentam o comércio, *inter alia,* as matérias-primas, a energia envolvida em sua produção e as redes de comunicação e transportes[67]. Impunha-se, portanto, no início do século XXI, mudança substantiva do paradigma de desenvolvimento da infra-estrutura então vigente.

O novo paradigma passaria, assim, a fundamentar-se na perspectiva geoeconômica e nos princípios básicos da eficiência e da sinergia, implícitos no conceito dos eixos de integração e desenvolvimento. A eficiência, por sua vez, está ligada ao conceito de corredores multimodais[68]. Tendo presente que a maximização da eficiência pode ser alcançada por meio da redução dos custos, adquiriu relevância o aproveitamento de corredores já existentes, tendo como foco a complementaridade, o que levou a reforçar o "compromisso de atribuir prioridade política ainda maior às iniciativas nacionais, bilaterais ou sub-regionais já em curso, com vistas à modernização e ao desenvolvimento da rede de infra-estrutura"[69], de que é exemplo a HPP.

---

[67] Batista da Silva, op. cit., p. 18.

[68] Comunicado de Brasília, op. cit., parágrafo 41.

[69] Comunicado de Brasília, op, cit., parágrafo 45.

O outro pilar do novo paradigma, o princípio da sinergia, pressupõe o conceito da simultaneidade aplicado ao desenvolvimento dos sistemas de macro-logística, energia e telecomunicações, cujo planejamento deve pautar-se pelo princípio da precaução[70], com vistas a evitar danos ao meio ambiente. A adesão ao desenvolvimento sustentável, com eqüidade social, reveste-se hoje de acrescida importância, uma vez que constitui uma das condições da concessão de financiamento. Abriam-se, dessa maneira, oportunidades de redução dos custos de investimentos, ao maximizar-se a eficiência, e de minimização dos impactos adversos ao meio-ambiente, ao fundamentarem-se os projetos de infra-estrutura em estudos prévios de viabilidade.

Ao contrário do que ocorria no antigo paradigma, esses estudos passaram a anteceder a aprovação dos projetos, o que assegura sua sustentabilidade e maior retorno dos investimentos. Pode-se afirmar, portanto, que a característica central do novo paradigma traduz-se no processo de planejamento que contempla o equilíbrio de três dimensões complementares, a perspectiva geoeconômica, a sustentabilidade ambiental e os parâmetros de máxima eficiência econômica, ambiental e social[71].

A infra-estrutura é determinante do desenvolvimento sustentável e este último, por sua vez, elemento fundamental do novo paradigma, o que justifica a ênfase atribuída, no setor de transportes, às vias fluviais, importantes instrumentos de integração, sob essa ótica, porque constituem modo de transporte competitivo em termos de custos e agente de menor

---

[70] O consenso multilateral em torno do "princípio da precaução" foi alcançado por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, e encontra-se refletido no Princípio 15 da Declaração do Rio, que estabelece: *"where there are threats of serious or irreversible damage, lack of scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation"*. AZEVEDO, Maria Nazareth Farani. *O princípio da precaução e o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC – as implicações para o processo de reforma agríco*la. 2001. 185 f. Tese (Curso de Altos Estudos) - Instituto Rio Branco, Brasília, 06 de julho de 2001. p.19.

[71] Batista da Silva, op. cit., p. 18.

impacto sobre o meio ambiente[72]. Portanto, no caso das vias fluviais, a aplicação do novo paradigma parte da premissa de que o projeto de navegação deveria ser desenhado de forma a se adequar ao ciclo hidrológico natural do ecossistema a que pertencem os rios[73].

As potencialidades de desenvolvimento sustentável da América do Sul, à luz da nova perspectiva que se abre para a região com a adoção do paradigma que se pode dizer da "eco-eficiência", traduzem-se na visão estratégica do espaço sul-americano como unidade geoeconômica, incorporada à IIRSA:

> *South America, although not today a major global economic unit, has the potential to become an economic unit even more innovative than the European Union or NAFTA. It already has sub-continental units such as the Andean Pact and MERCOSUR. Further, with its abundant natural resources and still-low population density, South America has the potential to be a model of regional integration and sustainable development. South America can be the first continent to implement the new paradigm of sustainable development by applying preventive rather than corrective planning*[74].

4. A prioridade atribuída à integração sul-americana no Governo Lula

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando da assunção da liderança do País, atribuiu então acrescida relevância à integração continental, coerente com a linha de ação anunciada durante a campanha eleitoral, em que foi firme em proclamar sua intenção de fortalecer

[72] CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, CAF. *Los ríos nos unen. Integración Fluvial Suramericana.*. Santa Fé de Bogotá, D.C., Colômbia: Editora Guadalupe Ltda., noviembre 1998, p. 33.

[73] Batista da Silva, op. cit., p 46.

[74] *Idem*. p. 4.

ainda mais as relações com os vizinhos sul-americanos, ao afirmar que "deveremos dar ênfase à relação com nossos vizinhos, em especial a Argentina; nossa aliança com esse país é vital para o futuro do continente". Ao aludir a "uma nova convergência de países da América do Sul", visando a "uma negociação mais equilibrada com os Estados Unidos", defendeu a necessidade de se avançar na "definição e implementação de mecanismos de controvérsias e preparar a formação de um parlamento regional(...)"[75].

Uma vez mais, prevalecia o fio condutor da política sul-americana do Brasil traçada por Rio Branco, cujos elementos fundamentais incluem a promoção da paz, a igualdade entre os parceiros[76] e a necessidade de promover a diminuição do diferencial de poder da região frente às nações e blocos mais poderosos:

> A integração da América do Sul é um objetivo primordial da política externa do Presidente Lula (...). Concebemos essa integração como meio de assegurar um papel influente da região no sistema global (...). Preconizamos, assim, a América do Sul como região de paz, maior prosperidade e desenvolvimento econômico e social, o que constitui um dos objetivos mais importantes da política externa do governo do Presidente Lula[77].

Fiel a essa linha de ação, o discurso do então candidato à Presidência da República já deixava claro seu firme propósito de dar

---

[75] Os trechos citados foram extraídos de SILVA, Luiz Inácio Lula da. Presença soberana no mundo. In: *Carta Internacional,* ano X, n. 114, agosto de 2002.

[76] Esclarece o Chanceler Celso Amorim que o fato de o Brasil ser a maior economia implica sua maior responsabilidade em fazer com que o processo de integração seja "saudável", benéfico para todos os países, e não lhe imprime sentido hegemônico, como interpretam alguns. *Entrevista concedida a Aloisio Milani, Spensy Pimentel e André Deak*. Brasília, em 01 abr. 2004. A transcrição da íntegra do texto encontra-se disponível no sítio <www.radiobras.br>. Acesso em 05 jun. 2004.

[77] SOARES, Luiz Filipe de Macedo. Política Geoeconômica da América do Sul. [Palestra proferida] [S.d. S.l.], p.1.

substância, a partir do Mercosul, a política que reforçasse a união sul-americana, o que viria a se confirmar, na prática, antes mesmo de assumir ele o governo, e de que é exemplo a busca de solução para a crise da Venezuela, que resultou na criação do Grupo de Países Amigos. A essa iniciativa seguiram-se outras, mais tarde, como o comprovam os esforços empreendidos pelo Brasil para ajudar a promover o diálogo na Bolívia e apoiar decisões que favoreçam a solução pacífica dos problemas de segurança na Colômbia.

Ao ser empossado, afirmava o presidente, com a mesma convicção, em seu discurso inaugural:

> A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul (...)[78].

Entendia, portanto, o novo governo que a consecução desse objetivo, de que é pedra angular a aliança estratégica entre o Brasil e a Argentina, depende, em última instância, da revitalização do Mercosul, peça-chave para a futura consolidação do espaço comum sul-americano[79] e, conseqüentemente, prioridade da política externa brasileira.

O sentido prático da preocupação de revitalizar o Mercosul, compartilhada em certa medida pelos outros membros plenos, encontra expressão concreta no Programa acordado para o período 2004-2006. Ao determinar, entre outras medidas, a implantação gradual de um

---

[78] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso Inaugural, proferido na Sessão de Posse, no Congresso Nacional*. Brasília, Congresso Nacional, em 01 jan. 2003. Texto disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 12 jun. 2004.

[79] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso proferido por ocasião do encerramento da IV Reunião Plenária do Fórum Empresarial Mercosul/União Européia.* Hotel Blue Tree, Brasília, em 29 out. 2003. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 12 jun. 2004.

Parlamento do Mercosul, a eliminação gradual de barreiras à integração completa dos mercados nos quatro países integrantes do bloco e o início de nova agenda de integração nos campos da produção e do desenvolvimento tecnológico, imprimia-se com aquele Programa maior ênfase à prioridade da integração física regional[80].

Encontra-se, ainda, no centro do discurso do atual governo, a percepção de que a conformação de uma Comunidade Sul-americana de Nações constitui instrumento para a superação das vulnerabilidades sócio-econômicas regionais e, portanto, a de que a integração ultrapassa os limites da simples liberalização do comércio[81]. A superação dos problemas internos brasileiros depende, em grande parte, do estabelecimento de parceria estratégica com os países vizinhos, que permita "maximizar as possibilidades da 'geografia econômica sul-americana' e facilitar conexões com outras regiões do globo"[82] . No âmbito dessa perspectiva, a vertente estratégica da

---

[80] O "Projeto MERCOSUL 2006" e seus objetivos foram definidos politicamente na reunião realizada em Assunção, em junho de 2003. Considera o Professor Marco Aurélio Garcia que esse projeto permitirá contornar as ameaças da globalização assimétrica, criar economias de escala, um grande mercado que nos permita usar a capacidade produtiva dispersa, a inteligência que se produziu na região. Ver em GARCIA, Marco Aurélio. [Palestra proferida]. In: *Seminário Regional sobre Integración Productiva Argentina-Brasil*, 10 jun. 2004, Hilton Hotel, Salón Buen Ayre, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Texto desgravado. p.5.

[81] "O Programa 2004-2006 para o aprofundamento do Mercosul, sugerido pelo Brasil, determina, entre outras medidas, a consolidação da união aduaneira e a eliminação gradual das barreiras à integração completa dos mercados nos quatro países integrantes do grupo; a implantação de um Parlamento do Mercosul; medidas destinadas a ampliar a dimensão cidadã do bloco; e o início de uma nova agenda de integração nos campos da produção e do desenvolvimento tecnológico. O Programa evidencia a vontade compartilhada dos quatro Estados Partes do Mercosul de completar o processo de integração econômico-comercial, ao mesmo tempo em que se aprofundam suas vertentes política, social e cultural". Ver em AMORIM, Celso. Aula Magna proferida na UFRJ. Rio de Janeiro. 12 mar. 2004. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 28 maio 2004.

[82] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Política Externa Brasileira no Século XXI e o Papel da Parceria Estratégica Sino-Brasileira.* Conferência proferida na Universidade de Pequim, República Popular da China, em 25 de maio de 2004. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 jun. 2004.

integração consiste em "explorar coletivamente o potencial de crescimento de nosso mercado comum e as oportunidades que nos aguardam no exterior"[83].

Permeia ainda a diretriz da política externa do governo Lula a idéia de que a ênfase na integração sul-americana não tem caráter excludente, mas complementar, o que permitirá intensificar a cooperação com toda a América Latina e o Caribe, e da universalidade da diplomacia brasileira, que induz ao estreitamento das relações com todas as regiões do mundo. O peso relativo do Brasil e da Argentina, no contexto do Mercosul e do espaço sul-americano, confere a sua relação bilateral influência significativa na evolução do sistema sub-regional e nas perspectivas da integração da América do Sul. As relações entre os dois países, muitas vezes marcadas pela rivalidade e pela desconfiança, têm-se modificado nos últimos tempos, o que favoreceu a intensificação e ampliação do processo de integração. Hoje, não obstante as divergências ainda por superar[84], os dois países seguem sendo

---

[83] SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso pronunciado por ocasião da cerimônia de encerramento do Seminário *Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades*, no Hotel Sheraton, em Buenos Aires, 16 out. 2003. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em 22 jun. 2004.

[84] Embora haja aproximação de visões sobre as linhas gerais da política regional e hemisférica, não se pode deixar de considerar o acirramento de divergências sobre questões pontuais como por exemplo: (a) o espinhoso tema do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e (b) as disputas no plano comercial que envolvem pedido argentino para introduzir salvaguardas, ou seja, medidas de defesa contra importações excessivas de determinados bens brasileiros, o que constitui violação do livre comércio, em especial se adotadas em países membros de um bloco que pretende ser um mercado comum. Essas divergências não impedem, no entanto, os avanços no projeto de integração porque há disposição política para superar essas dificuldades, como o confirma a declaração do próprio presidente Lula: "*O Brasil é um país que tem a maior economia da América do Sul e do Mercosul e o parque industrial mais consolidado. Portanto, o Brasil é o país que tem que ter mais paciência, mais generosidade e não permitir que um problema qualquer de um ou outro setor econômico se torne um problema da relação entre duas nações*". O chanceler Celso Amorim, por sua vez, avalia que "*O problema não é apenas econômico, mas também político. Trata-se de entender que eles* (refere-se ao governo argentino) *estão tentando reiniciar um processo de industrialização enquanto nós*

sócios e parceiros e compartilham interesses comuns com os vizinhos sul-americanos.

Os compromissos assumidos pelo atual governo na esfera do discurso têm ganhado lastro no campo da ação. O Presidente Lula tem sinalizado a prioridade atribuída à integração regional ao reunir-se, em alguns casos mais de uma vez, com Chefes de Estado sul-americanos, com o intuito de promover a aproximação comercial e a cooperação nos campos energético, de comunicações e de transporte, entre outros[85]. Foram registrados avanços importantes tanto no âmbito do Mercosul[86] quanto no da integração com a América do Sul, alguns dos quais pareciam impensáveis

---

temos que fazer valer nossa competitividade". (cf. ROSSI, Clóvis. Brasil prega mais paciência com Argentina. *Folha de São Paulo,* São Paulo, 09 dez. 2004. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 09 dez. 2004). Prossegue o Chanceler, "*Acho que há outras soluções mais criativas (refere-se ao pedido de salvaguardas) para solucionar a questão, como uma política industrial comum, joint ventures e financiamentos de compras governamentais*" (cf. Amorim pede soluções mais criativas. In: *O Estado de São Paulo,* 09 dez. 2004. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 09 dez. 2004*).*

[85] AMORIM, Celso. *Aula Magna,* op. cit., p. 1. SILVA, Luiz Inácio Lula da. Palavras proferidas durante *Encontro com Estudantes Brasileiros.* Havana, Cuba: Residência de Protocolo do Conselho de Estado "La Mansión", 27 set.2003. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em: 28 maio 2004.

[86] "O Consenso de Buenos Aires [assinado em 16 de outubro de 2003] exprime a identidade de visões quanto à necessidade de conjugação entre crescimento econômico e justiça social. O documento consigna a convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas constitui um catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. A Argentina e o Brasil comprometeram-se a fortalecer o grupo por meio do aperfeiçoamento de suas instituições comerciais e políticas e da incorporação de países da América do Sul como novos membros associados.[...]. [Na] Reunião de Cúpula de Montevidéu, [16 de dezembro de 2003], [...] a função agregadora no subcontinente [...] [foi reforçada com] a incorporação do Peru, como membro associado e a assinatura de acordo com os países andinos. Houve, também, um redimensionamento do papel da Bolívia, que gozará do mesmo status que já tinha o Chile [...]. Os entendimentos com o governo do Peru são um modelo de como lidar com assimetrias, a partir do princípio de flexibilidade, por meio da incorporação de mecanismos de ajuste e de compromissos diferenciados entre as partes, de modo a permitir que a associação ao Grupo constitua um fator de desenvolvimento para as economias menores". AMORIM, Celso. Aula Magna proferida na UFRJ, em 12 mar. 2004. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em : 28 maio 2004.

há alguns anos porque "talvez o momento não tivesse chegado, não houvesse condições políticas coincidentes nos vários países"[87].

Conforme assinalaram os Presidentes Lula e Kirchner, na Ata de Copacabana, por ocasião do encontro que mantiveram no Rio de Janeiro, em 16 de março de 2004, "a partir do aprofundamento das relações entre o Mercosul e a CAN, se buscará a construção de uma Comunidade Sul-Americana de Nações", cuja fundação acabaria sendo consubstanciada na Reunião de Cúpula de Cusco, em dezembro do mesmo ano.

Entende ao mesmo tempo o atual governo que a ampliação da integração econômica pressupõe o fortalecimento da integração física entre os países, fator cuja importância havia sido enfatizada no Protocolo sobre Integração Física, Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nr. 36, assinado entre os governos dos Estados Partes do Mercosul e o governo da República da Bolívia, e priorizada no âmbito da I Reunião dos Presidentes, em que se criou a moldura legal para sua modernização e desenvolvimento, a IIRSA. A Iniciativa viria a ser retomada ainda com mais vigor pelo governo Lula como o "eixo

---

[87] AMORIM, Celso. *Entrevista concedida a Aloisio Milani, Spensy Pimentel e André Deak*. Brasília, em 01/04/2004. Disponível em <www.radiobras.br>. Acesso em: 15 jul. 2004. Ressalta-se, nesse aspecto, a incorporação do Peru ao Mercosul, como membro associado, e ao Acordo Mercosul/Comunidade Andina de Nações (CAN), cujas negociações chegaram a bom termo em 2003 e culminaram com a convergência dos dois principais blocos da América do Sul, etapa fundamental para a conformação de um espaço integrado sul-americano. Esse acordo representou avanço no processo de integração regional, na medida em que a aproximação lograda traduz-se concretamente em aliança econômico-estratégica, que compreende população de cerca de 350 milhões de habitantes e PIB de mais de US$ 1 trilhão, e da qual não se pode prescindir. Integrada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, a CAN é o segundo maior bloco econômico da região. Com PIB total estimado em US$ 286 bilhões e população de 109 milhões de habitantes, de acordo com dados de 1998, a CAN vem trabalhando intensamente para aumentar sua participação no comércio internacional. A criação, em 1993, da zona de livre comércio entre os países da Comunidade, à exceção do Peru, tem contribuído para o desempenho positivo do comércio intrabloco que registrou, no período de 1990 a 1998, aumento de 267,5%, ou seja, 11,9% das exportações totais da CAN. O objetivo para 2005 é criar o mercado comum entre os cinco países, envolvendo a livre circulação de bens, serviços, capital e mão-de-obra, a coordenação macroeconômica e uma política externa comum. Ver em Moreira da Fonseca, op. cit., p.125.

principal de nossa relação sul-americana”[88]. A ênfase atribuída à aproximação entre os países da América do Sul expressa-se, portanto, também, por intermédio da IIRSA, instrumento aglutinador que tem por objetivo contribuir para a interconexão física das economias e dos habitantes da região e para a integração de cadeias produtivas que atravessem suas fronteiras.

O atual governo tem, portanto, atribuído atenção prioritária à construção de infra-estrutura regional que cumpra as funções de canal de desenvolvimento, estenda o progresso econômico e o bem-estar às áreas remotas e promova a inserção mais competitiva de toda a região na economia internacional. A persecução dessa meta tem justificado a busca de mecanismos capazes de atrair investimentos para o desenvolvimento de projetos no setor, inclusive por meio de parceria público-privada[89], e a decisão de envolver o BNDES[90] no financiamento de projetos de integração física, em cooperação com outras instituições como a CAF, o FONPLATA e o BID, com vistas a explorar plenamente as oportunidades que se abrem com a IIRSA.

O PPA 2004-2007 explicita, como uma das preocupações presentes nas ações voltadas para investimentos em infra-estrutura, a

---

[88] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Declaração à imprensa, feita por ocasião da visita do Presidente do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos, ao Brasil*. Brasília, Palácio Itamaraty, em 14 out. 2003. Texto disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2004.

[89] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso pronunciado por ocasião do Seminário para Investidores Estrangeiros no Brasil* Genebra, Suíça, em 29/01/2004. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2004.

[90] Por determinação do Presidente Lula, foi criada, em abril de 2003, no BNDES, diretoria para projetos de integração física na América do Sul; intensificados os contatos daquele Banco com a CAF, com vistas à ampliação de sua participação no capital daquela entidade financiadora de projetos; realizado, em agosto de 2003, seminário no BNDES, Rio de Janeiro, em associação com a CAF, com o objetivo de se proceder a levantamento das necessidades em matéria de infra-estrutura e a exame das possibilidades de financiamento de obras de infra-estrutura na América do Sul, ocasião em que cada país do continente apresentou dois projetos de integração física, passíveis de financiamento por aquelas duas entidades. (Cf. Circular Telegráfica n. 48607/1423, de 18/12/2003).

promoção da integração física da América do Sul. Atribui ênfase à exploração do potencial de uso multimodal, em especial por meio da melhoria das hidrovias interiores, que impulsione a abertura de sistemas de integração com a fronteira econômica do território brasileiro e com os países vizinhos[91]. A essa preocupação têm correspondido ações práticas para viabilizar mecanismos inovadores de financiamento do desenvolvimento na América do Sul, de que são exemplos a revogação de medidas que impediam o maior uso dos Convênios de Créditos Recíprocos (CCR), com vistas a estimular investimentos brasileiros na região[92], e a transformação do BNDES em um dos pilares do financiamento dos projetos da IIRSA no Brasil e nos países vizinhos[93].

O atual governo tem insistido igualmente na importância da saída para o Pacífico, ao abordar a questão da integração física da América do Sul[94]:

---

[91] BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano Plurianual 2004-2007*, pp. 16, 51, 134-136.

[92] SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Palavras proferidas por ocasião da abertura da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum – Mercosul.* Montevidéu, 16 de dezembro de 2003. Ver também GARCIA, Marco Aurélio. [Palestra proferida]. In: *Seminario Regional sobre Integración Productiva Argentina-Brasil*, 10 jun. 2004, Hilton Hotel, Salón Buen Ayre, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Texto desgravado. pp. 6 e 7.

[93] CARVALHO, Guillherme. A estratégia da integração da infra-estrutura da América do Sul e o Governo Brasileiro. [Trabalho apresentado]. [S.l.], 2003. Disponível em <www.fase.org.br/acervo_fase_rits/Artigo%20IIRSA.pdf#search=’a%20estratÃ©gia%20da%20integraÃ§Ã£o%20da% 20infraestrutura%20 da%20amÃ©rica%20do%20sul%20e%20o%20governo%20brasileiro’>. Acesso em: 10 out. 2004.

[94] O Presidente Lula tem mencionado reiteradamente a construção de cem quilômetros de via férrea que uniriam toda a rede sul do Brasil com a rede norte argentina, com a mesma bitola, chegando até o Chile. Esse pequeno investimento permitiria unir 20 mil quilômetros de vias férreas, que integrariam os principais portos do sul e sudeste do Brasil com o norte chileno e toda a mesopotâmia, o norte e o nordeste argentinos. Ver em Silva, Luiz Inácio Lula da. *Discurso pronunciado no encerramento do seminário Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades* op. cit. Sobre o assunto ver também em EMBAIXADA DO BRASIL EM BUENOS AIRES. Telegramas ns. 1142/03, 2551/03 e 1160/04 e em FELÍCIO, José Eduardo Martins. Entrevista concedida sobre “Amazônia e América do Sul”, [S.d]. Texto de transcrição obtido junto à Assessoria de Imprensa do Itamaraty.

> O Presidente Lula tem dado imensa importância à integração da América do Sul, que está totalmente ligada a uma saída para o Pacífico. Aliás, não só uma única saída; várias saídas. Pelo norte, mais ao sul ou ao centro do Brasil (...)[95].

Entende-se, portanto, a importância atribuída aos eixos bioceânicos, que constituem alternativa para o escoamento dos produtos brasileiros para o mercado asiático[96], e, em particular, aos projetos de navegação pelo Amazonas, contemplados na IIRSA, que possibilitam ligar o Oceano Pacífico à foz do rio Amazonas, por meio de transporte intermodal[97]. Nesse

---

[95] AMORIM, Celso. *Entrevista concedida ao jornalista Bóris Casoy, no Programa Passando a Limpo,* em 04/10/2003. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em : 28 maio 2004. Para citar alguns exemplos de saídas pelo Pacífico, estudos promovidos para analisar a viabilidade dos chamados Corredores Bioceânicos nos eixos do Norte concluíram que a exportação dos produtos industrializados da Zona Franca para o Extremo Oriente, através dos portos do Peru e do Chile, é mais vantajosa em termos de custo do que pelo porto de Santos. Na região Centro-Oeste, a criação de uma saída para o Pacífico, por 2000 km de rodovias na rota Cuiabá, Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba, na Bolívia, aos portos de Arica ou Iquique no Chile, tem sido a principal reivindicação dos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, cuja integração com a Bolívia e o Paraguai é considerada fator determinante para o desenvolvimento da Região. A Hidrovia Madeira-Amazonas, conectada às rodovias BR 364 e 317 cobre vasta região do centro do continente, constituindo rótula de articulação entre o Centro-Oeste brasileiro, a Bolívia, o Peru e a costa do Pacífico. Na região sul, a possível conformação de um corredor bioceânico, mencionado pelo Presidente, de bitola métrica em toda sua extensão, entre o Brasil, a Argentina e o Chile, poderá vir a constituir opção de escoamento pelos portos de Antofagasta e Iquique, no Pacífico. Além das saídas pelo Pacífico, há outras opções que levam ao Atlântico, como por exemplo, a Hidrovia do Madeira que se conecta com a do Mamoré e poderá oferecer alternativa para o escoamento da produção de soja da Bolívia através do porto de Itacoatira, assim como a construção de uma segunda ponte sobre o Rio Paraná e a extensão da Ferroeste até Ciudad del Este poderão constituir meio de saída das exportações paraguaias pelo porto de Paranaguá. No momento, os portos de Santos e Paranaguá constituem opções competitivas em termos de segurança, previsibilidade e prazos de percurso, o que tem justificado a preferência dos usuários. Ver em Moreira da Fonseca, op. cit., p. 136, 137 e Batista da Silva, op. cit., pp. 46 e 47.

[96] Choque de realidade na política externa. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 09 dez. 2004. Disponível em <www.gazetamercantil.com.br>. Acesso em: 09 dez. 2004.

[97] Felicio, [entrevista concedida] op, cit. É natural que a Amazônia brasileira adquira relevância no processo de integração física continental ao fazer limite com oito países sul-americanos e estar próxima à área de expansão da fronteira agro-pecuária. Ver em

sentido, é emblemático o compromisso assumido pelos Presidentes Lula e Toledo, em Cusco, de implementar o projeto da Rodovia Interoceânica, que liga Iñapari, na fronteira do Estado do Acre, aos portos peruanos de Ilo e Matarani no Pacífico[98].

Embora a HPP também mereça menção específica em instrumentos bilaterais e multilaterais, assinados pelos Presidentes Lula e Kirchner[99]; seja considerada estruturante nos âmbitos nacional e regional; ofereça vantagens em termos de competitividade de custos de transporte para carga pesada; seja a via natural de integração física do Mercosul e elo de sua ligação com a CAN, sua importância não deveria ser magnificada isoladamente em função da prioridade atribuída a alternativas de transporte, dentro e fora do âmbito da IIRSA.

Não obstante, o projeto HPP é uma das iniciativas mais importantes que concorrem para os objetivos da política externa

---

Choque de realidade na política externa. *Gazeta Mercantil*, 09 dez.2004. Disponível em <www.gazetamercantil.com.br>. Acesso em: 09 dez. 2004.

[98] SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso proferido por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul. Cusco. 08 dez. 2004. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em: 09 dez. 2004.

[99] A vontade política de dar curso ao Projeto da HPP tem sido consignada em declarações conjuntas emanadas de encontros presidenciais de que são exemplos: (a) o Consenso de Buenos Aires, assinado por ocasião da Visita de Estado do Presidente Lula à Argentina, em 16 de outubro de 2003; (b) a Declaração de Santa Cruz de la Sierra para a reativação da Hidrovia, resultante da XIII Reunião de Cúpula Ibero-americana, realizada em Santa Cruz de la Sierra, em 15 de novembro de 2003, pela qual os presidentes determinaram aos chefes de delegação do CIH que realizem os máximos esforços a fim de que as obras recomendadas nos estudos complementares fossem executadas em 2004; e (c) a Ata de Copacabana, assinada quando do encontro de trabalho mantido pelos Presidentes Lula e Kirchner, no Rio de Janeiro, em 16 de março de 2004, em que decidiram "[...] tomar todas as medidas necessárias para a construção de uma linha ferroviária que, atravessando as províncias de Corrientes e Missiones, se conecte com a rede brasileira, nos Estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo, possibilitando unir, através do Norte argentino e pelo mesmo caminho, os portos chilenos do Pacífico com a Hidrovia Paraguai-Paraná e os portos brasileiros no Atlântico, potencializando, por sua vez, o desenvolvimento do corredor ferroviário da mesopotâmia argentina". Solicitaram, ainda, os presidentes, naquele documento, a pronta finalização do estudo institucional-legal para as obras na HPP, com vistas a dar início ao processo de licitação entre os países integrantes da hidrovia.

brasileira na América do Sul, no que diz respeito à revitalização do Mercosul e à integração física continental. Encerra, ainda, valor intrínseco, como via tradicional de transporte e instrumento das antigas disputas na região, que a singulariza e só pode ser entendido a partir da perspectiva histórica de sua utilização, vertente a ser abordada no próximo capítulo.

Capítulo II

A Navegação nos rios da Bacia do Prata: antecedentes históricos e considerações geopolíticas

A navegação nos rios da Bacia do Prata: antecedentes históricos e considerações geopolíticas

1. Modos tradicionais de utilização dos rios da Bacia do Prata

A impetuosa força aventureira do expansionismo europeu no século XVI, em busca do canal interoceânico[100], trouxe portugueses e espanhóis ao portal da descoberta da porção meridional do Novo Mundo, o rio da Prata. Caminho de entrada dos descobridores, os rios da Bacia do Prata já eram utilizados pelas populações nativas como meio natural de transporte no continente sul-americano e seria o português Estevão Flores o primeiro europeu a navegar suas águas, mais precisamente, a desembocadura do rio Uruguai. Não tardaria até que navegantes espanhóis viessem a disputar o domínio daquela zona. Assim é que, em 1516, Juan Diáz de Solís o sucedeu na descoberta do chamado "Mar Doce" e, em 1520, Rodriguez Serrano adentrava o rio Uruguai. Sete anos mais tarde, por delegação da Coroa de Castela, expedição capitaneada por Sebastián Gaboto, navegador genovês, penetrava o rio Paraná, explorando o território adjacente e

---

[100] QUAGLIOTTI de BELLIS, Bernardo. Uruguay y la Cuenca del Plata. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. pp. 168 e 169.

conquistando o *hinterland*[101] da Bacia do Prata, enquanto o português Alejo García descobria o rio Paraguai. A navegabilidade dos rios garantiria, numa primeira fase de sua utilização, a conquista e a colonização de ampla região do interior do continente sul-americano, a partir de 1533, quando zarpavam, respectivamente, de Lisboa e de Sevilha, uma frota portuguesa e outra espanhola. Ficavam, assim, assentadas as raízes do histórico antagonismo hispano-lusitano pelo domínio do Prata[102].

Os rios Paraná e Paraguai começaram a ser utilizados como via de transporte e de comunicação logo depois do descobrimento do Brasil, servindo também ao escoamento dos produtos locais para as metrópoles européias. Transcorridos aproximadamente quarenta anos desde a chegada de Pedro Álvares Cabral às costas brasileiras, foi fundada a cidade de Assunção, a 1600 km do oceano e, portanto, em total dependência daqueles rios[103]. Convertida em principal centro da conquista espanhola, por seu avançado desenvolvimento populacional e agropecuário, à época, Assunção engendrou intenso comércio com as Províncias do Rio da Prata, como fonte supridora de gêneros alimentícios[104]. Aquele núcleo passaria a desempenhar também, desde então, papel chave no jogo de forças que conformaram as nacionalidades no Rio da Prata, pois, historicamente, constituiu o elo

---

[101] "*Un 'hinterland' es el contorno geoeconómico atraído por un centro, región polarizada o puerto sobre un litoral marítimo o fluvial. Esta atracción no es sólo resultante de la distancia con respecto a otro centro polarizante (menor distancia), sino fundamentalmente, del costo-kilómetro de los distintos medios de transporte, la disponibilidad y capacidad de carga en ellos, los tipos de productos para el intercambio y el carácter perecedero o no de los mismos*". BOSCOVICH, Nicolás. *La Argentina en la Cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*, op. cit., pp. 81 e 82.

[102] SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. *La integración en la Cuenca del Plata*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1990, p. 44.

[103] CLEAVER, Vitoria Alice. *Discurso pronunciado na Escuela Nacional de Inteligencia*. Buenos Aires, em 21 de abril de 1993, texto mimeografado, p. 2.

[104] ARBO, Higinio. *Libre Navegación de los Ríos. Régimen jurídico de los ríos de la Plata, Paraná y Paraguay*. Buenos Aires: Librería y Editorial "El Ateneo", 1939. p. 63.

entre o porto de Buenos Aires e o Alto Peru, bloqueando a passagem da expansão portuguesa do litoral atlântico em direção ao interior do continente. Não obstante, depois de consolidados os enclaves costeiros, os colonizadores portugueses avançariam até as regiões interiores, utilizando as passagens fluviais e terrestres para alcançar as zonas de conquista almejadas no centro do continente. A expansão ao Oeste, e para além do núcleo sul-americano, iria representar, mais tarde, um traço predominante da tradição geopolítica brasileira[105].

A partir do século XVIII, ao dar-se a descoberta das minas de ouro na América Portuguesa, os bandeirantes, em suas incursões em busca do metal precioso, atravessaram as regiões Sul e Oeste do Brasil, margeando as nascentes dos rios Paraná, Uruguai e, posteriormente, a do Paraguai. Afugentados pelos ataques dos caçadores de índios, os jesuítas espanhóis tiveram que abandonar o sudoeste dos quatro estados brasileiros meridionais e do Mato Grosso do Sul em poder dos portugueses, que, pelo interior, avançaram a linha de Tordesilhas e apoderaram-se das terras espanholas nas nascentes dos três rios da Bacia, e que o "uti posidetis" iria consagrar pelo Tratado de Madri, em 1750. Impedidos de se manterem na desembocadura do Prata, os portugueses dirigiram-se ao sul pelas nascentes, anexando o que podiam, atraídos pelo fértil vale do Iguaçu e pela planície riograndense[106].

A navegabilidade dos rios da Bacia, que havia servido aos propósitos da conquista de zonas interiores estratégicas, dando origem às tradicionais rivalidades na região, passou a exercer, até meados do século XX, importante papel como via de comércio. A abertura do rio Paraguai à navegação fluvial internacional em 1865 possibilitou, finda

---

[105] KELLY, Philip. *Temas Tradicionales de la geopolítica brasileña y el futuro de la geopolítica en el Cono Sur.* In: KELLY, Philip y CHILD, Jack (Comp.). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990. p. 118.

[106] CASTRO, Therezinha de. *Brasil y la Cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.) *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*, Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 132.

a Guerra do Paraguai, o florescimento econômico do Centro-Oeste brasileiro, materializado no comércio do açúcar, do álcool e da aguardente. A importância da navegação no rio Paraguai começaria a declinar apenas a partir da crise econômica mundial de 1929, quando as refinarias da região perderam competitividade para as concorrentes do Nordeste brasileiro, em decorrência da queda dos preços internacionais do açúcar[107]. Nesse mesmo período, 90% do comércio exterior paraguaio e boliviano efetuavam-se pelo rio Paraná e outros meios de transportes argentinos[108]. A partir da década de 30, interesses geopolíticos levariam à valorização de rodovias e ferrovias em detrimento daquelas vias fluviais, outrora eixo de penetração no sistema do Prata.

2. Antecedentes da livre navegação na Bacia do Prata

O tema da livre navegação nos rios da Bacia do Prata ocupou grande parte das atenções da diplomacia brasileira no século XIX, constituindo a busca de sua garantia um dos traços permanentes das intervenções do Império na região. Essas intervenções estiveram em grande parte fundamentadas em razões de ordem geopolítica[109], na

---

[107] HAPPE, Barbara Maria, *Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio 92: O Papel Político, Econômico e Social do Projeto da Hidrovia Paraná-Paraguai (HPP) para o Brasil*. Marburg, Alemanha: Philipps-Universität, Institut Für Politikwissenschaft, outubro, 1997. p. 18.

[108] Boscovich, 1983, op. cit., p. 96.

[109] De acordo com HAUSHOFER, "Geopolítica é a ciência da influência da terra sobre a evolução do Estado, servindo como diretriz política para a gestão dos negócios do Estado". Ver em COUTO e SILVA, Golbery. *Questões sobre Geopolítica do Brasil*. In: *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, n. 698, p. 33, novembro-dezembro 1981. Philip KELLY e Jack CHILD, por sua vez, a definem como "*la influencia sobre las políticas exteriores y de seguridad de ciertos rasgos geográficos, siendo los más importantes la ubicación entre los países, las distancias entre áreas, y los terrenos, climas y recursos dentro de los Estados*" ou "*la relación entre la política de poder y la geografía*". Ver em Reseña: Geopolítica, integración y conflicto en el Cono Sur y la Antártida. In: Kelly, Philip y Child, Jack (Comp.). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*, op. cit., p. 3. Para Jorge FRAGA "*[...] rama de la Política que estudia y analiza la influencia e*

medida em que, por conquista[110], logramos, no período colonial, o controle das nascentes dos rios Paraguai, Paraná e Uruguai, interessando-nos, portanto, manter a livre navegação em seu curso[111]. A visão geopolítica portuguesa desde aquele período evidenciava-se nas tentativas de estabelecer os limites atlânticos de seu império americano, a Bacia do Amazonas ao norte e a do Prata ao sul. Perseguiam, assim, os portugueses, o domínio dos dois únicos caminhos de penetração naturais utilizáveis à época, com a ambição de controlar toda a América do Sul[112].

Com esse objetivo, fundariam a Colônia do Sacramento, em 1680, na margem oriental do Rio da Prata. Aquele enclave havia sido concebido em termos estratégico-militares para assegurar o domínio da navegação do Prata e de seus tributários, que representavam a chave do acesso ao interior da parte meridional do continente[113]. Tinham em conta seus fundadores que a principal questão enfrentada pelas coroas de Espanha e de Portugal desde a época dos descobrimentos era garantir:

---

incidencia de las características y factores geográficos físicos, económicos, ideológicos, sociales y culturales en la vida política de los Estados y en sus relaciones exteriores, a fin de extraer conclusiones útiles para su gobierno (...). Es evidente, ante esta y parecidas definiciones, que el espacio juega un rol preponderante en todo estudio geopolítico. El espacio geopolítico de un Estado puede ser entonces mayor o menor que el espacio que la Geografía Política le ha asignado, en función de las características apuntadas. En otras palabras, el espacio geopolítico de un Estado, tanto terrestre, cuanto marítimo y aéreo, llegará hasta donde puede llegar la influencia política, económica, ideológica social o cultural del mismo". Ver em FRAGA, Jorge A. *La Argentina y el Atlántico Sur.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 63.

[110] "No século XVIII, (...) a penetração portuguesa na Amazônia prosseguiu, facilitada por sua vasta rede fluvial, apesar de que os franceses, já senhores de uma extensa área, a tentassem impedir. O Brasil incorporou então, três quartas partes da maior bacia hidrográfica do mundo(...)".BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Expansionismo Brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata.* Rio de Janeiro: Revan, 1998, p. 34. "(...) No âmbito meridional, com a obsessão de manter a Colônia do Sacramento, os espanhóis ignoraram a penetração no norte e no centro, entregando aos portugueses a maior parte da Bacia do Amazonas e o vasto 'hinterland'". Castro, 1983, op. cit., p. 133.

[111] Castro, 1983, op. cit. pp. 136 e 137.

[112] SCHILLING, Paulo R. *El expansionismo brasileño.* México: El Cid Editor, 1978. p. 18.

[113] TOSI, Jorge Luis, *Geopolítica Fluvial Argentina*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999. pp. 144 e 145.

> *la posesión de ambas costas en el Río de la Plata, pues significava la red acuática más importante para penetrar, conquistar, dominar, explotar y expandirse en el vasto 'hinterland' a través de los grandes ríos navegables, como el Paraná y el Paraguay*[114].

Movida pela aspiração de dominar o estuário do Rio da Prata e pautada por sua "política imperialista de agressão"[115], a Coroa Portuguesa logrou ampliar as fronteiras do Brasil, tendo o mercantilismo como força propulsora da conquista territorial. Constituía, assim, uma das preocupações fundamentais de D. João V (1706-1750) "facilitar aos navios portugueses do comércio a livre navegação"[116] do Rio da Prata, razão pela qual se impunha o controle de sua margem oriental. Embora tivessem perdido a Colônia de Sacramento para a Espanha, pelo Tratado de Santo Ildefonso (1777)[117], os portugueses nunca

---

[114] QUAGLIOTTI de BELLIS, Bernardo. La Cuenca del Plata en la Geopolítica del Cono Sur. In: KELLY, Philip y CHILD, Jack (Comp.). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990. p. 131.

[115] CALÓGERAS, J. Pandiá. *A política exterior do Império*. – Ed. fac-similar – Brasília: Senado Federal, 1998. v.1. p.161.

[116] Moniz Bandeira, 1998, op. cit. p. 39. Menção à carta do rei D. João V a Gomes Freire de Andrada, Lisboa, 23.03.1736.

[117] Durante o período colonial, a navegação dos rios da região meridional do continente americano foi comum a todas as entidades governantes dependentes da Coroa de Espanha. A partir do século XVIII, juntamente com a preocupação de estabelecer os limites dos domínios portugueses e espanhóis, surge a questão da navegação dos rios que atravessavam os territórios de uma e outra Coroa. Assim é que os tratados de limites, celebrados entre as Coroas de Portugal e de Espanha, incluem disposições relativas aos rios. O artigo 18 do Tratado de Madri (1750) estabelecia que: "*La navegación en aquella parte de los ríos, por donde ha de pasar la frontera, será común a las dos naciones, y generalmente, donde ambas orillas de los ríos pertenezcan a una de las dos coronas, será la navegación privativamente suya*". Por sua vez, o Tratado de Santo Ildefonso (1777) dispunha em seu artigo 13 que: "*La navegación de los ríos por donde pasare la frontera o raya, será comun a las dos naciones hasta aquel punto en que pertenecieren a entrambas respectivamente sus dos orillas; y quedará privativa dicha navegación y uso de los ríos a aquella nación a quien perteneciere privativamente sus dos riberas, desde el punto en que principiare esa pertenencia; de modo que, en todo o en parte, será privativa o común la navegación, según lo fueren las riberas u orillas del río (...)*". Ver em Arbo, op.cit., pp. 58 e 59.

desistiram de possuir a banda oriental do Prata, provocando conflitos e invasões. As tentativas de recuperar aquele território culminaram, em 1821, na sua anexação, como Província Cisplatina[118].

A partir do final do século XVIII, projetava-se da Europa visão geopolítica mais clara e definida do valor econômico do mercado sul-americano, tanto para a exploração de matérias primas como para a venda de produtos manufaturados. Nesse sentido, a crescente e significativa concentração na Bacia do Prata conferia-lhe real importância em termos de mercado de consumo, mantendo-a, juntamente com seu *hinterland*, sempre presente nos planos expansionistas políticos, estratégicos e econômicos do Velho Mundo[119]. A Grã-Bretanha e a França, que competiam por novos mercados comerciais, viriam a tomar para si a questão da abertura dos rios platinos à livre navegação internacional, assunto que assumiria novas proporções no século XIX, ao ultrapassar a esfera dos países ribeirinhos.

A navegação através do Rio da Prata e de seus afluentes tornou-se vital para os portugueses no século XVIII, em cuja primeira metade ocorreram a ocupação do Oeste e a exploração do ouro. As ligações entre o Oeste e o interior da colônia passaram a depender daquele estuário, cujos tributários, o Paraná e o Paraguai, conformavam o trajeto mais direto e a única via de comunicação entre o Rio de Janeiro e os territórios do Mato Grosso e de Goiás, as terras mais ricas e férteis do Brasil[120]. O Rio da Prata adquiria, dessa forma, dimensão geopolítica essencial à articulação da América portuguesa.

O tema da livre navegação na Bacia do Rio da Prata surge de forma mais clara a partir de 1816/17, com a invasão portuguesa na banda oriental daquele rio. Justamente nessa época, após a queda de Napoleão, estipulava-se, no Tratado de Paz de Paris de 1814, que a navegação do Reno seria livre em todo o seu curso navegável para

---

[118] Moniz Bandeira, 1998, op. cit., p.40.

[119] Quagliotti de Bellis, 1990, op. cit., pp. 131 e 132.

[120] *Ibidem*. Ver em Tosi, op. cit., p. 147.

todos os Estados. Caberia a um futuro Congresso o posterior estabelecimento dos direitos a que fariam jus os Estados ribeirinhos, da maneira mais eqüitativa e favorável ao comércio de todas a nações, com o propósito de que essa norma viesse a se estender a todos os rios internacionais europeus[121].

Como conseqüência, o Congresso de Viena (1815), sob a inspiração do imperialismo liberal da Inglaterra, dispôs que as potências, cujos Estados estão separados ou atravessados por um mesmo rio navegável, comprometiam-se a regulamentar a sua navegação de comum acordo, tendo por base determinadas normas, dentre as quais a de que a navegação seria inteiramente livre para fins de comércio. Por meio de convenções especiais para cada um dos rios, a partir de 1821, foi estabelecida a liberdade de navegação para todos os navios comerciais, sem distinção de bandeira. Assim, atitudes de governos nacionalistas e protecionistas que viessem a acarretar o fechamento desses rios poderiam resultar em conflitos[122], o que justificaria as intervenções franco-britânicas no Prata, em 1838 e em 1845.

A tentativa de solução dos conflitos ocorridos em torno da disputa pelo domínio da banda oriental do Rio da Prata, por mediação da Grã-Bretanha, levou à criação da República do Uruguai. Ao dividir o rio geopoliticamente em duas esferas de influência, a uruguaia e a argentina, aquela potência européia veria triunfar sua estratégia de

---

[121] A liberdade de navegação começou a estabelecer-se por etapas, primeiro para os Estados ribeirinhos. Nesse sentido, a decisão tomada no Tratado de Paz de Paris constituía um avanço em relação ao primeiro antecedente do princípio da livre navegação, relativo aos rios Escalda e Mosa. Ocorrido à época da Revolução Francesa, em 1792, consagrava a livre navegação apenas para os países ribeirinhos ao declarar que "*los ríos son propiedad común e inalienable de todas las comarcas regadas por sus aguas, por lo que ningún Estado del curso inferior podrá impedir su uso a los del curso superior*". Ver em Tosi, op. cit., p. 37; BLOCH, Roberto D., *Transporte Fluvial.* Buenos Aires: AD HOC, dic. 1999, pp. 41 e 42; Arbo, op.cit., p. 26 e RIZZO ROMANO, Alfredo Hector. *Hidrovía Paraguay-Paraná. Aspectos Jurídicos y Geopolíticos.* In: : *Boletín del Centro Naval: Hidrovía Paraguay-Paraná Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento, n. 763-G-11, vol. 109, año 110, pp. 98-100, invierno, 1991.

[122] Tosi, op.cit., pp. 38 e 167; Bloch, op. cit., p. 42.

estabelecer Estado-tampão para evitar que uma das partes envolvidas no conflito viesse a obter a pretendida supremacia na região[123]. A Convenção Preliminar de Paz, assinada em 27 de agosto de 1828, entre o Império do Brasil e as Províncias Unidas do Rio da Prata, assegurou a independência do Uruguai. As partes contratantes comprometeram-se a envidar esforços para manter a navegação dos rios daquele sistema aos súditos brasileiros por um período de quinze anos, até que fosse negociado um tratado definitivo de paz, o que nunca chegou a se concretizar[124]. Permaneceria, portanto, em aberto a questão da navegação dos rios platinos. Começaria, assim, a delinear-se o processo de consagração do princípio da livre navegação, que viria a ser arduamente perseguido pelo Brasil. A partir de então, o assunto foi considerado sob o prisma contratual[125] e sua inclusão em todos os documentos celebrados com os países vizinhos, que pudessem contemplar o tema da navegação fluvial, passou a constituir preocupação constante da diplomacia do Império.

Como se poderá observar, o papel do Brasil foi notável no desenvolvimento da tese da abertura do Rio da Prata ao comércio de todas as bandeiras, façanha que as duas grandes potências européias, a Grã-Bretanha e a França, não haviam conseguido obter por meio de intervenções no Prata para demover Juan Manuel de Rosas de seus desígnios exclusivistas com respeito ao direito de navegação naquele rio e afluentes[126].

A ameaça à livre navegação na Bacia do Prata quando se encontrava Rosas à frente do governo de Buenos Aires, entre outros motivos, envolveria o Brasil no episódio bélico de que foi palco todo o

---

[123] Castro, 1983, op. cit., p. 135.

[124] SOARES, Álvaro Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata.* Rio de Janeiro: Brand, 1955. pp. 86-88. Arbo, op. cit. pp. 81-83.

[125] ARAÚJO, João Hermes Pereira de. *O Segundo Reinado (Capítulo III).* In: ARAÚJO, João Hermes de; AZAMBUJA, Marcos e RICUPERO, Rubens. *Três Ensaios Sobre Diplomacia Brasileira.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1989. p. 67.

[126] Soares, Teixeira, op. cit. pp., 88 e 118.

Rio da Prata entre 1839 e 1851[127]. Rosas perseguiria nesse período a incorporação do Uruguai e a neutralização da política do Império naquela região[128]. Em conformidade com as aspirações da burguesia mercantil, procuraria ele fortalecer o monopólio do porto de Buenos Aires sobre o comércio do Rio da Prata e manter seu exclusivismo, fechando o rio e seus afluentes à navegação estrangeira.

Os fundamentos jurídicos do fechamento dos rios assentavam-se na alegação da inexistência de instrumento legal que regulamentasse a sua utilização, que, conforme preconizava o artigo adicional à Convenção Preliminar de 1828, deveria ser provido por um tratado definitivo de paz que não chegou a ser assinado. O sucesso dessa pretensão dependia, no entanto, da capacidade do governo de Buenos Aires de controlar o porto de Montevidéu, impedindo-o de transformar-se em alternativa ao comércio com a mesopotâmia platina, e de decretar a nacionalização do Prata e de seus tributários, conferindo-lhes o status de rios internos, por meio da integração do Uruguai e do Paraguai à Confederação Argentina. Dessa forma, reconstituiria o Vice-Reinado do Prata[129], que se havia dissolvido em 1810[130].

A pretensão exclusivista de Rosas com respeito à navegação da Bacia do Prata arrastaria o governo do Império ao confronto cada vez mais direto com Buenos Aires. O fechamento dos rios ameaçava a integridade do território brasileiro, uma vez que isolava por completo a Província do Mato Grosso. Ao mesmo tempo, prejudicava certos setores do comércio europeu[131], o que justificaria o envolvimento das duas potências européias nas lutas travadas na região do Prata.

---

[127] SANGUINETTI, Julio María. O Barão do Rio Branco e o Uruguai. In CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Orgs.) *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores (FUNAG/IPRI/IRBr), EMC Edições, 2002, p. 478.

[128] Soares, Teixeira, op. cit., p. 92.

[129] Moniz Bandeira, 1998 , op. cit., pp. 58 e 59.

[130] Ver em SÁENZ QUESADA, María. *La Argentina. Historia del País y de su Gente.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana, mayo de 2001, pp. 218-226.

[131] Moniz Bandeira, 1998, op. cit., p. 59.

Na ausência do tratado definitivo de paz, previsto na Convenção Preliminar de 1828, não se admitiu, na prática, a livre navegação dos rios e a ocupação da ilha de Martin Garcia pelo governo de Buenos Aires daria a este a faculdade de proibir o tráfego em direção ao Norte[132]. Sob o governo de Rosas, Buenos Aires, que também drenava e centralizava as riquezas dos demais territórios platinos, anulando a concorrência de Montevidéu e enriquecendo-se com o comércio, resistiria à abertura das portas do Prata ao tráfego de todas as bandeiras do mundo, indiferente às reivindicações das potências européias. A França, cujos súditos haviam tido seus direitos desconhecidos e seus bens seqüestrados por Rosas, seria a primeira potência a entrar em conflito com Buenos Aires, levando o governo de Paris a dar o primeiro passo do bloqueio do Prata (1838). Com seus interesses comerciais lesados pelas lutas intestinas de Rosas (guerra entre dois partidos no Uruguai; campanha contra os Farrapos na Província de São Pedro do Rio Grande), o governo inglês seria também envolvido no conflito, o que resultou na ação naval conjunta franco-britânica no Prata (1845-47)[133].

Com a ascensão de Dom Pedro II ao trono e o fim da guerra dos Farrapos no Rio Grande, a diplomacia brasileira envolveu-se nos problemas do Prata[134]. Em setembro de 1844, o Império reconheceu formalmente a independência do Paraguai[135] e, com o intuito de prestar auxílio a Montevidéu[136], em 7 de outubro daquele mesmo ano, assinou um Tratado de Aliança, Comércio e Limites com o governo paraguaio, cujo artigo IV estabelecia liberdade recíproca de comércio e navegação nos rios e portos de ambos países para seus respectivos navios mercantes. Era o primeiro passo dado pela diplomacia brasileira no sentido de conseguir a liberdade de navegação no Prata e seus

---

[132] Soares, Teixeira, op. cit., p. 88.

[133] *Idem*, pp.94, 95, 99.

[134] *Idem*, p. 103.

[135] Moniz Bandeira, 1998, op.cit., p. 67.

[136] Os portos uruguaios haviam sido bloqueados por Rosas desde janeiro de 1841.

afluentes[137]. Em 1845, Rosas, em aliança com o General Manuel Oribe, ex-presidente do Uruguai e à época à frente do Partido Nacional no governo provisório instalado em Cerrito, perto de Montevidéu, decidiu impor verdadeiro bloqueio fluvial a tudo quanto fosse destinado ao território paraguaio, decretando o rio Paraná de propriedade exclusiva da Confederação Argentina[138]. Ao persistir a situação de insegurança na América do Sul, provocada por Rosas, em 25 de dezembro de 1850, Brasil e Paraguai assinaram o decisivo Tratado de Aliança Defensiva, no qual se consolidava a liberdade de navegação fluvial assegurada no tratado de outubro de 1844[139]. Por força de seu artigo III, "ambas as Partes se comprometiam a auxiliar-se mutuamente a fim de que a navegação do rio Paraná até o Rio da Prata ficasse aberta aos súditos de ambas as nações"[140].

Interessada pelo destino do Uruguai e para defender-se da investida de Rosas, a diplomacia brasileira procurava desenvolver ações que lhe permitissem avançar no tabuleiro do Prata. Desde 1848, o Brasil havia passado a intervir de maneira mais direta no processo da derrubada de Rosas, aproximando-se do General Justo José de Urquiza, governador de Entre Rios, através da diplomacia de Montevidéu[141]. Visando à pacificação do conflagrado Rio da Prata, onde a Confederação Argentina guerreava contra o governo legal do Uruguai, o Brasil promoveu negociações que culminaram na assinatura, em 29 de maio de 1851, de um tratado de aliança ofensiva e defensiva com a República do Uruguai e os Estados de Entre Rios e Corrientes[142]. Esse ato não apenas estabelecia a devolução da ilha de Martin Garcia ao Uruguai, como confirmava o princípio da livre navegação que vinha sendo contemplado nos instrumentos firmados pelo Brasil desde a

---

137 Soares, Teixeira, op. cit., pp. 113 e 114.

138 *Idem*. p.113.

139 Pereira de Araújo, op. cit., pp. 59 e 60.

140 Soares, Teixeira, op. cit., p. 114.

141 Tosi, op. cit., p. 156.

142 Pereira de Araújo, op. cit., p. 59.

Convenção Preliminar de Paz de 1828, ao refletir em seu texto a anuência dos governos de EntreRios e de Corrientes à navegação do rio Paraná por embarcações dos países aliados[143].

No entanto, a diplomacia do Império não perdia de vista seus objetivos de assegurar relações mais estáveis com o Uruguai e conquistar de forma definitiva a abertura da navegação do Rio da Prata. Essa motivação justificaria a celebração, com a República do Uruguai, de dois tratados, em 12 de outubro de 1851 - o de Limites, que estabeleceu definitivamente a fronteira entre o Brasil e aquele país vizinho, e o de Comércio e Navegação, que garantiu a neutralidade da ilha de Martin Garcia. Esse último ato seria fundamental:

> Consagrava-se plenamente a política seguida pelo Império de conseguir a liberdade de navegação do Rio da Prata para os navios de ambas as partes contratantes. Pelo artigo XV, as Altas Partes Contratantes se obrigavam 'a convidar os outros Estados ribeirinhos do Prata e seus afluentes a celebrarem um acordo semelhante, com o fim de tornar livre para os ribeirinhos a navegação dos rios Paraná e Paraguai'[144].

Esses tratados seriam sucedidos por uma série de novos atos que permitiria consolidar a aliança estabelecida em 29 de maio de 1851, iniciada pelo Convênio de 21 de novembro do mesmo ano, cujo artigo XIV reafirmava o compromisso da livre navegação:

> *(...).Los Gobiernos de Entre Ríos y Corrientes se comprometen a emplear toda su influencia cerca del Gobierno que se organizar en la Confederación Argentina, para que éste acuerde y consienta la libre navegación del Paraná y de los demás afluentes del Río de la Plata, no sólo para buques pertenecientes a los*

---

[143] Tosi, op. cit., p. 160.

[144] Soares, Teixiera, op. cit., p. 117.

> *Estados aliados, sino también para los de todos los otros ribereños que se presten a la misma libertad de navegación, en aquella parte de los mencionados ríos que les pertenecer*[145].

De forma cartesiana e progressiva, o Brasil seguiria traçando obstinadamente sua estratégia para ver garantida a livre navegação dos rios da Bacia do Prata, dando um passo a mais nesse sentido, em 6 de abril de 1856, ao assinar, com o Paraguai, o Tratado de Amizade, Navegação e Comércio. Com base no artigo II daquele Tratado, a livre navegação dos rios Paraná e Paraguai seria concedida aos navios mercantes das partes contratantes, nas regiões em que ambas fossem ribeirinhas[146]. A astúcia com que era conduzida a diplomacia do Império nessa questão contornaria o não cumprimento, na prática, daquele artigo, pela celebração com o país vizinho de uma Convenção adicional, em 12 de fevereiro de 1858, que representava progresso em relação ao referido Tratado ao "franquear ao comércio de todas as nações a navegação dos rios Paraguai e Paraná nos trechos pertencentes a ambos países"[147]. Por esses instrumentos ficavam resolvidas as questões controvertidas com o Paraguai, especialmente as ligadas à efetiva liberdade de navegação fluvial[148]. É importante observar que, em 1853, um ano após a queda de Rosas, para a qual haviam contribuído as intervenções do Brasil no Prata, a Constituição argentina incorporava em seu texto a garantia da liberdade de navegação nos rios interiores da Confederação a todas as bandeiras, sujeitas tão somente aos regulamentos impostos pela autoridade nacional[149].

Em 7 de março de 1856, a diplomacia brasileira já havia obtido outra vitória nessa empreitada. O Tratado de Amizade, Comércio e

---

[145] Tosi, op. cit., p. 160.

[146] Soares, Teixeira, op.cit., p. 122; Arbo, op. cit., pp. 164-168.

[147] *Ibidem*.

[148] Pereira de Araújo, op. cit., p. 60.

[149] *Ibidem*. Com o propósito de endurecer a pressão sobre Montevidéu, durante a chamada "Grande Guerra" (1839-1851), Rosas proibiu a navegação dos rios interiores aos navios estrangeiros, medida que levou França e Grã-Bretanha a intervirem na chamada "questão

Navegação assinado com a Confederação Argentina reconheceu a liberdade de navegação no Rio da Prata pelos países ribeirinhos[150], princípio que foi reafirmado pela Convenção de 20 de novembro de 1857, "a qual fazia referência expressa à plena liberdade de trânsito para os navios de guerra brasileiros no trecho argentino daqueles rios"[151]. O Tratado teve o mérito de dissipar as pressões exercidas por Rosas sobre as províncias e propiciar seu progresso econômico, que decorreu da abertura da Bacia do Prata ao livre comércio internacional, com que se beneficiaram os países ribeirinhos[152]. A mencionada Convenção foi sancionada pelo Protocolo de 25 de fevereiro de 1864, assinado em Buenos Aires, e "consagrada solenemente" pelo Tratado da Tríplice Aliança de 1 de maio de 1865[153], assinado entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai, cuja finalidade era unirem-se os signatários "em aliança ofensiva e defensiva na guerra promovida pelo governo do Paraguai"[154]. A questão da livre navegação dos rios Paraná e Paraguai era tratada no artigo 11 que estipulava:

> Derrubado o atual governo da República do Paraguai, os aliados farão os ajustes necessários com a autoridade que ali se constituir para assegurar a livre navegação dos rios Paraná e Paraguai, de sorte que os regulamentos ou leis daquela República não possam estorvar, entorpecer ou onerar o trânsito e a navegação direta dos navios mercantes e de guerra dos Estados

oriental" para assegurar a livre navegação nos rios argentinos. A discussão no Parlamento britânico para solucionar o conflito determinou a retirada do Reino Unido do bloqueio anglo-francês (1845-1847) por entender que a reivindicação argentina da navegação de seus rios interiores era justa e não queria continuar afetando os interesses da comunidade britânica em Buenos Aires. Em 1850, ao firmar a paz com a França (Convenção Arana Lepredour), Rosas veria reconhecido o direito exclusivo da Confederação de navegar os rios interiores. Ver em Sáenz Quesada, op.cit., pp. 320, 321, 328.

[150] Soares, Teixeira, op.cit., p.124.

[151] PIO CORRÊA, Manuel. *O Mundo em que Vivi*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1996, volume 2, p. 1045.

[152] Soares, Teixeira, op. cit., p. 125.

[153] *Ibidem.*

[154] Pereira de Araújo, op. cit., p. 63.

> aliados, dirigindo-se para seus territórios respectivos ou para território que não pertença ao Paraguai (...)[155].

O mesmo direito seria assegurado aos navios brasileiros pelo Tratado de Paz firmado pelo Brasil e pelo Paraguai em 9 de janeiro de 1872[156], que não apenas reproduziu mas ampliou os direitos já consagrados nos tratados anteriores, nos quais se havia garantido amplamente a liberdade de navegação nos rios da Bacia. Therezinha de Castro assim resume o desfecho dessa batalha árdua e bem sucedida da diplomacia do Império:

> *(...)terminadas las luchas (1870), quedó garantida la libre navegación de la Cuenca del Plata; beneficiandose los puertos de Buenos Aires y Montevideo. Se beneficiaban dentro del aspecto fisiopolítico de la Cuenca presentándose entonces en un eje natural Norte-Sur y que, con la inclinación Noroeste-Sudeste, llevaba a los países interiorizados: Bolivia y Paraguay, a obtener de la Argentina y Uruguay la salida directa al Atlántico*[157].

Entretanto, com esta direção Norte-Sul iria mais tarde entrecruzar-se a tendência Leste-Oeste: "*Posteriormente, dentro del enfoque geopolítico de que la llave de control de la Cuenca del Plata se encontraba en el Paraguay, se tornó posible la implantación del eje transversal de salida de los dos países interiorizados, también por la costa brasileña*"[158].

A despeito da consagração do princípio da livre navegação na Bacia do Prata, os compromissos assumidos nos Tratados de 1851

---

[155] TRATADO DA TRÍPLICE ALIANÇA, Disponível em<www2.uol.com.br/linguaportuguesa/triplicealianca.htm>. Acesso em: 05 abr. 2004.

[156] Pio Corrêa, op. cit., p. 1045.

[157] Castro, 1983, op. cit., p. 137.

[158] *Ibidem.*

viriam, surpreendentemente, a ser questionados pelo governo argentino, na década de 1970, a propósito do aproveitamento hidrelétrico do alto Paraná.

3. Modelo geopolítico de confrontação: características e ruptura

3.1. Causas do antagonismo geopolítico brasileiro-argentino

O antagonismo geopolítico argentino-brasileiro teve suas raízes mais profundas e remotas na herança da relação conflituosa vivida pelas respectivas metrópoles durante o período colonial. Essa confrontação centenária caracterizou-se por fases muito marcadas. No entanto, para efeito da tese que nos propomos defender, concentraremos nossa análise na etapa moderna da confrontação entre o Brasil e a Argentina, a partir do modelo idealizado por Mário Travassos, na década de 30, quando os dois países passaram a traçar suas diretrizes geopolíticas antagônicas para os âmbitos regional e continental[159], sobretudo no

---

[159] O Brasil contou ao longo de sua história com homens que souberam valorizar o território como fator de poder, como por exemplo, Alexandre de Gusmão, autor do Tratado de Madri, que reconheceu o direito das conquistas portuguesas e dos bandeirantes; o político José Bonifácio e o Barão do Rio Branco. Nos anos vinte, o trabalho de Everardo Backheuser "A estrutura política do Brasil" (1926), veiculou conceitos fundamentais sobre território, raça, destino, estado e população, que viriam a ser utilizados por outros autores brasileiros em seus pronunciamentos geopolíticos, que sofreram também a influência das idéias de Ratzel, Haushofer e Kjéllen graças a Backheuser. A partir da década de trinta, sobressaem-se como principais protagonistas da geopolítica brasileira Mario Travassos, autor, em 1931, da obra "Projeção Continental do Brasil"; o próprio Everardo Backheuser com sua "Geopolítica Geral do Brasil"; o Brigadeiro Lisias A. Rodríguez que, em 1937, escreveu "Projeção do Brasil" e Golbery do Couto e Silva, com sua "Geopolítica do Brasil". A esses seguiram Carlos de Meira Mattos, cujas principias obras são "Brasil: Geopolítica e Destino", "Projeção Mundial do Brasil", "Geopolítica Pan-Amazônica", "Geopolítica e Trópicos" e Therezina de Castro com sua obra "Rumo à Antártida", entre outras. Essas doutrinas de confrontação que, na corrente de pensamento brasileira, assentavam suas bases na observação da realidade nacional, foram menos claras na Argentina. Duas décadas antes do surgimento da obra de Travassos, o Vice-Almirante Segundo R. Storni ("Intereses argentinos en el mar") fundamentava suas teses no caráter insular da Argentina, não do ponto de vista geográfico como tal, mas do da "geografia social", as quais eram influenciadas pelos interesses das elites agropecuárias e, portanto,

caso do Brasil[160], com o objetivo de superar o país vizinho e conquistar a liderança na América do Sul[161]. A audácia e o estilo provocador dos postulados de Travassos dariam início a mudança de perspectiva geopolítica na América do Sul, ao colocarem em relevo seus

---

desconectadas da realidade latino-americana e voltadas a uma intensa união comercial e cultural com o "centro de gravidade da civilização". A visão mercantilista de ultramar de Storni foi criticada pelos geopolíticos que o sucederam sobretudo porque pressupunha implicitamente o isolamento da Argentina em relação aos vizinhos da Bacia do Prata. No entanto, os estudos geopolíticos na Argentina começaram a tomar corpo teórico a partir de 1940, com J. Atencio e J.P. Briano, embora durante décadas a pedra angular da geopolítica argentina se tenha submetido ao "problema brasileiro" (os efeitos da aliança Brasil-EUA nos anos sessenta; as teses de Golbery do Couto e Silva; a projeção geopolítica brasileira no Atlântico Sul e na Antártica). Na década de setenta, destacaram-se Miguel A. Basail; Reynaldo G. Bandini ("Contexto Mundial e a inserção da Argentina"); Juan E. Guglialmelli ("Nación y soberania"), Felipe Merini, representante de uma "geopolítica pragmática", entre outros. Somente nos anos 80 manifestou-se uma verdadeira tomada de consciência com respeito à reinserção do país no novo contexto sul-americano. Ver em BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, pp. 23-26; QUAGLIOTTI de BELLIS, Bernardo. La cuenca del Plata en la geopolítica del Cono Sur. In: KELLY, Philip e CHILD, Jack (Comp.). *Geopolítica del Cono Sur y la Antartida*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1988. pp.132-138; SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. *La integración en la Cuenca del Plata*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1990. p. 94.

[160] O Brasil, herdeiro de Portugal, demonstrou sempre mentalidade mais oceânica , em contraste com a Argentina, descendente de uma Espanha mais orientada à continentalidade. Enquanto a desembocadura do rio da Prata era para a Argentina, na ação geocêntrica de Buenos Aires, o terminal de rotas no oceano, 80% da população brasileira encontrava-se ao longo da costa atlântica desde o Oiapoque ao Chuí. Por outro lado, ao contrário da Argentina, envolvida apenas no Cone Sul, o Brasil articulava-se com as duas Bacias fluviais do Continente, recebendo impulsos das forças continentais através do vale longitudinal do Prata e transversal do Amazonas. As comunicações amplamente desenvolvidas pelo Brasil para romper a natural geografia dos rios da Bacia do Prata no sentido Norte-Sul, através das conexões Leste-Oeste, que favoreciam a saída da produção em direção ao Atlântico, buscavam ao mesmo tempo a saída rumo ao Pacífico para alcançar seu objetivo de potência bioceânica. Ver em Castro, 1983, op. cit. pp. 138 e 139. Em aberto contraste com as debilidades das pretensões geopolíticas oceânicas da Argentina e do Chile, situavam-se as doutrinas geopolíticas do Brasil que enfatizavam o uso estratégico do espaço continental sul-americano. Durante mais de um século, o Brasil perseguiu uma política de projeção continental distinta dos objetivos oceânicos que impulsionaram a Argentina e o Chile a competir pelo domínio do extremo sul do continente e pelo controle das passagens oceânicas. Ver em CAVIEDES, César N., *La Aparición y desarrollo de doctrinas geopolíticas en los países del Cono Sur.* In: KELLY, Philip e CHILD, Jack (Comp.) . *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990. p. 13.

[161] Schilling, op. cit., pp. 149 e 150.

antagonismos fundamentais: Atlântico versus Pacífico e Amazonas versus Prata[162].

O cenário dessa disputa refletiu-se no conflito dos eixos transversais contra os eixos longitudinais[163], rompendo a ordem natural estabelecida com a consagração do princípio da livre navegação ao término da Guerra do Paraguai. Embora essa disputa, cujo principal objetivo era monopolizar a circulação do tráfego e da produção do *hinterland*, acentuara-se a partir dos anos 1970, já vinha sendo aconselhada por Travassos desde 1931[164], e daria origem à política dos corredores de exportação. As relações acrimoniosas entre o Brasil e a Argentina atingiram o seu ponto crítico em meados da década de 70 com a aceleração do processo de aproveitamento hidrelétrico levado a cabo pelo Brasil na Bacia do alto Paraná. Curiosamente, esse mesmo rio converter-se-ia no principal eixo da integração da Bacia, ao ensejar, no final dessa década, a pavimentação das bases de uma futura e efetiva aliança regional[165].

As rivalidades alimentadas no passado pela disputa do controle do estuário do Prata, cuja chave se encontrava no domínio da banda oriental do rio, hoje República do Uruguai, e na garantia

---

[162] Ver em TRAVASSOS, Mário. *Projeção Internacional do Brasil*. 2ª. ed. São Paulo: Nacional, 1935. p.19; e em Sánchez-Gijón, op. cit., p. 72.

[163] "El conflicto de 'ejes transversales' contra 'ejes longitudinales', con el objeto de monopolizar la circulación del tráfico y la producción desde el extenso hinterland, fue el más claro escenario de la pugna argentino-brasileña. Nuestro vecino priorizó la creación de un 'nuevo determinismo' geoestratégico transversal en el Cono Sur por intermedio de conexiones fluviales interiores entre cuencas y corredores ferroviarios-carreteros con terminales en la cadena de sus puertos profundos en el oceano Atlántico: Minas Geraes-Victoria, Santa Cruz de la Sierra-Corumbá-Santos, Foz Iguazú-Paranaguá, Paso de los Libres-Porto Alegre-Río Grande". BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999. p. 25.

[164] Castro, 1983, op. cit., p. 147.

[165] De natureza eminentemente internacional, o Paraná abrangia os principais centros econômicos e demográficos do Brasil, da Argentina e do Paraguai e apresentava resposta parcial para as necessidades energéticas daqueles países, donde a importância das represas de Itapu, Corpus e Yaciretá. Castro, 1983, op.cit., p. 157.

do princípio da livre navegação, passariam a se deslocar para o campo do aproveitamento dos recursos hídricos que conformam o sistema fluvial. Seria o Paraguai desta vez o país-chave e as negociações para o estabelecimento do regime de utilização dos rios internacionais o campo de batalha que enfrentaria a diplomacia brasileira para lograr seus objetivos de primazia na região.

As razões seculares e mais recentes do antagonismo regional têm conotações distintas. As pretensões hegemônicas estiveram, no passado, ligadas à expansão e consolidação dos domínios territoriais e do comércio. O controle da desembocadura atlântica dos rios platinos, o chamado "*centripetismo rioplatense*"[166], permitia o pleno domínio do acesso ao interior, donde sua importância estratégica para a Argentina e a necessidade de assegurá-lo. A posse das nascentes nas bacias superiores do Paraná, Paraguai e Uruguai, por sua vez, tornava possível a utilização dos rios como vias de penetração e de conquista dos territórios interiores e justificava os esforços do Brasil para conservar sobre elas sua soberania e influência, conquistadas progressivamente desde o Tratado de Tordesilhas.

As razões profundas da confrontação moderna foram o atraso e o isolamento das zonas remotas, sobretudo as províncias do norte argentino e os Estados centrais do Brasil, em particular o do Mato Grosso, suscetíveis de serem atraídos pelo vizinho mais ativo na promoção das comunicações e do transporte. Assim, fizeram parte dos principais objetivos geopolíticos do Brasil e da Argentina, não apenas integrar suas regiões interiores a seus centros econômicos e demográficos, mas também isolá-las da influência e penetração do

---

[166] Boscovich, 1999, op. cit., p. 28. Com relação ao conceito de centripetismo geopolítico, Therezinha de Castro elucida que "la ubicación de Buenos Aires confirmaba, en la época, el hecho de que cuando las corrientes fluviales como la de los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, divergentes en sus nacientes, convergen hacia el mar en una única dirección – caso específico del Plata – conforman un centro geopolítico común. En esas condiciones, Buenos Aires se mantiene siempre dentro del centripetismo geopolítico, en el comando de un núcleo colonial común, dentro del fenómeno natural de unificar el conjunto (...)". Castro, 1983, op. cit., p. 131.

país vizinho[167]. A partir dos anos 60, somar-se-iam a esses objetivos a busca, pelo Brasil, da preponderância na área energética como forma de romper o equilíbrio de poder na região. Permanecia como traço comum da disputa, o "duelo entre a nascente e a desembocadura"[168], no passado, em busca de seu domínio; no presente, em torno do aproveitamento dos recursos energéticos do alto Paraná.

Os geopolíticos argentinos viam, com alarme, o ressurgir do Brasil nas décadas de 60 e 70. Os geopolíticos brasileiros, por sua vez, avivavam essa inquietação com suas declarações, percebidas como hegemônicas e imperialistas[169]. As desavenças ocasionadas pelo desvio da tradicional orientação Norte-Sul da configuração das correntes comerciais e de transporte, que favorecia a Argentina, para a Leste-Oeste, que beneficiava o Brasil, seriam recrudescidas pela espinhosa questão do aproveitamento racional dos recursos hídricos do sistema do Prata, tendo como foco principal sua utilização como meio de transporte e como fonte energética. Portanto, do ponto de vista geopolítico, as causas do conflito encontravam-se nos inconciliáveis interesses brasileiros e argentinos com respeito ao eixo que marca o rio Paraná, principal curso de água da Bacia. No caso do Brasil, a tendência era à horizontalidade, eixo perseguido historicamente desde o Tratado de Tordesilhas, que favorecia seus portos de águas profundas e trazia para sua órbita de influência o Paraguai e a Bolívia. À Argentina, convinha manter o curso natural das águas no sentido Norte-Sul, que desembocava no estuário do Prata, pois possibilitava a saída de seus produtos agrícolas da mesopotâmia, das áreas produtoras de cereais e frutas do litoral e dos produtos agro-pecuários da *Pampa Húmeda*, ao mesmo tempo em que facilitava a saída do Paraguai e da Bolívia

---

[167] Boscovich, 1999, op. cit., pp. 28 e 29.

[168] Expressão utilizada por Therezinha de Castro em *Brasil y la Cuenca del Plata*, op. cit., p. 139.

[169] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 80.

para o mar, podendo, dessa forma, exercer influência sobre a economia daqueles países[170].

3.2. Os atores das disputas na região e seu comportamento externo

A expressão "dois grandes", utilizada pelos geopolíticos, nas décadas de 60 e de 70, para referirem-se ao Brasil e à Argentina, no contexto da Bacia do Prata, justificava-se na medida em que constituíam os dois únicos Estados com meios instrumentais suficientes para alcançar seus objetivos nacionais e regionais[171]. Entre os dois principais protagonistas, o Brasil possuía vantagens que lhe asseguravam maior influência sobre a ordem de fato e de direito reinante na região. Essas vantagens advinham, em grande parte, por um lado, do fato de dispor o Brasil da condição privilegiada de país de "águas acima", o que lhe permitia controlar o curso dos três rios que conformam a Bacia, por encontrarem-se suas nascentes em território brasileiro. Por outro, da exclusiva possibilidade de que dispunha de operar simultaneamente com os dois eixos da Bacia, o natural Norte-Sul e o tradicional Leste-Oeste, utilizado desde a época dos bandeirantes e mais tarde equipado com portos modernos de águas profundas (Santos, Paranaguá e Rio Grande). O traçado Leste-Oeste, além de assegurar ao país a almejada relação bioceânica, permitia-lhe, por sua posição geográfica, provocar a saída do comércio sul-americano por seus portos de águas profundas, com o que obtinha o controle do comércio exterior dos demais países platinos[172].

Além disso, através de sua política constante e pragmática, o Brasil mantinha relações mais fluidas com os outros países platinos do

---

[170] DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. Situación Energética Argentina y La Cuenca del Plata. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 18.

[171] DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. Analisis Estructural del Comportamento Externo de los Países del Plata. In: *Geopolítica*, Buenos Aires, año X, n. 29, pp. 80 e 81, 1984.

[172] *Ibidem.*

que a Argentina, cujas relações ficavam à mercê das oscilações de políticas que variavam entre integracionistas e anti-integracionistas, de acordo com a mudança de governos locais e nos países vizinhos[173]. Com isso, o Brasil lograva manter um melhor sistema de alianças com os países menores, como foi o caso do Paraguai, para atingir seus objetivos na Bacia do Prata. O próprio Paraguai, por sua posição chave na Bacia, alcançou em maior medida seus objetivos do que a Argentina, cuja possibilidade relativa era superior[174].

Tradicionalmente, o Paraguai adotou o papel de país pêndulo e seus interesses orientavam-se no sentido de tirar o melhor proveito de suas relações com o Brasil e a Argentina e dos esforços de desenvolvimento por eles empreendidos. Acabaria inclinando suas preferências pelo Brasil, que soube satisfazer melhor e em maior medida do que a Argentina suas aspirações. Embora o Paraguai constituísse, geopoliticamente, país de grande importância para que a Argentina alcançasse o objetivo de manter a vigência do eixo Norte-Sul[175], faltou a seus governantes habilidade política que, somada à carência de planos concretos com respeito aos empreendimentos hidrelétricos no alto Paraná, cederia terreno às investidas brasileiras para trazer o Paraguai para sua órbita de influência.

A atuação geopolítica do Paraguai seguiria duas linhas básicas impostas por sua geografia: (a) manter variedade de vias de comunicação alternativas com o Atlântico, em direção ao sul, por via fluvial, através da Argentina e, em direção ao leste, por ferrovias e rodovias, através do Brasil e (b) aproveitar ao máximo a exploração dos recursos hídricos de seu território, que lhe permitiram levar a cabo jogo astuto no equilíbrio de poder no rio Paraná, em magnitude desproporcional ao seu peso específico.

---

[173] Ver em LANUS, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980.* Buenos Aires: Emecé Editores, 2000. pp. 285-296.

[174] Castro, 1983, op.cit., p.137.

[175] Dallanegra Pedraza, 1983, op.cit., pp. 19 e 20.

No entanto, o isolamento daquele país do próprio interior do continente, separado da Bolívia pela deserta zona do Chaco e do nordeste argentino pela província de Formosa, despovoada e em depressão econômica, constituíam condições adversas limitadoras de sua liberdade de ação. Essa situação facilitou ao Brasil, nos anos 60 e 70, o exercício de deliberada política de incorporação daquele país à esfera de sua influência[176].

A Bolívia também adotava políticas pendulares, mas com características diferentes das paraguaias. Desde sua derrota na Guerra do Pacífico, em 1870, sua principal preocupação passou a ser a saída para o mar, sendo que a alternativa de acesso ao Atlântico dar-se-ia através da estrada de ferro Santos-Arica[177]. O Brasil detinha a chave da saída da Bolívia ao alto Paraguai, por meio do qual podia aceder aquele país ao sistema Paraná-Prata, o que equivale a dizer que o Brasil também detinha a chave das comunicações entre a Bolívia e o Paraguai, países que não podiam comunicar-se pelo alto Paraguai soberanamente porque mais ao norte de Porto Busch o rio não lhes pertencia[178]. Embora se tenham pensado alternativas de saída ao Atlântico pela região argentina, seriam extremamente onerosas e a política argentina em relação a essa questão resumia-se à concessão à Bolívia de duas zonas francas em seus portos[179]. Essa extrema dependência da Bolívia em relação aos "dois grandes" para suas comunicações e exportações, reflexo de sua geografia dividida e da evolução de sua história, determinava seu comportamento geopolítico "circunspecto" e cauteloso[180]. Segundo alguns autores, a Bolívia estaria fadada a desenhar uma política internacional de difícil equilíbrio, que não deveria ser pendular, mas de amizade equilibrada com todos os vizinhos[181].

---

[176] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 88.

[177] Dallanegra Pedraza, 1983, op.cit., p. 20.

[178] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 85.

[179] Dallanegra Pedraza, 1983, op.cit., p. 20.

[180] Ver em Sánchez-Gijón, op. cit., p. 86.

[181] *Ibidem*.

No caso do Uruguai, a neutralidade era quase que inerente à ordem natural dos fatos. Sua condição histórica de estado-tampão, ou de "algodão entre cristais"[182], reduzia sua atitude à reflexão sobre as implicações das complexas geopolíticas de seus dois únicos e grandes vizinhos, o Brasil e a Argentina[183]. De qualquer forma, ao Uruguai certamente conviria o eixo Norte-Sul, uma vez que o talvegue[184] do rio da Prata se encontrava perto de suas costas, um dos lugares mais apropriados para a construção de porto de águas profundas (costa da Rocha). As condições de seu território, sem obstáculos naturais e interposto entre São Paulo e Buenos Aires, habilitavam o país a constituir a zona de união entre as duas cidades e centro de serviços da região platina[185].

No entanto, o Uruguai, assim como a Argentina, ao não dispor de porto oceânico, foi facilmente sensibilizado pelos planos brasileiros de imposição do eixo transversal Leste-Oeste ao tráfego comercial do interior da Bacia do Prata, muito embora debilitassem a importância dos portos de Montevidéu e de Buenos Aires. A estratégia brasileira visava a favorecer nossos portos atlânticos, especialmente o de Rio Grande, situado a poucos quilômetros ao norte da fronteira uruguaia. Essas razões fundamentariam o desígnio dos geopolíticos e líderes políticos uruguaios de construir um grande porto oceânico que viesse a proteger os interesses comerciais polarizados no rio da Prata[186].

Schilling define, com poder de concisão e visão de futuro, a complexa situação geopolítica da Bacia do Prata, do ponto de vista do perfil de seus atores:

---

[182] Sánchez-Gijón, op. cit. p.89. Menção a Lord Ponsonby.

[183] *Idem*, pp. 88 e 89.

[184] Palavra de origem germânica *"Thalweg"*, cujo significado conceitual corresponde à linha mais profunda do rio e, portanto, onde a corrente é mais rápida. Nos rios navegáveis, implica o canal de navegação. ALLENDE, Guillermo, L. *Derecho de Aguas (con acotaciones hidrológicas).* Buenos Aires: Eudeba Editorial Universitaria, 1971. p. 158.

[185] Dallanegra Pedraza, 1983, op.cit., p. 28.

[186] Sánchez-Gijón, op. cit., pp. 90.

> *(...)la región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguai, Bolívia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: 'prisioneros geopolíticos' (...) Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay, estratégicamente ubicado en la Cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada*[187].

Outro fator relevante a ser considerado quanto ao equilíbrio de forças desses atores é o fato de o Brasil ser o país menos dependente da Bacia do Prata para desenvolver-se. Seu território é banhado pela parte mais extensa e mais importante da Bacia Amazônica e dispõe de longa costa litorânea estrategicamente situada em relação aos mercados dos EUA, da Europa e da África, de considerável potencial hidrelétrico fora da região da Bacia, além de incalculáveis recursos naturais (vegetais e minerais)[188].

Dadas essas circunstâncias, agregadas ao fato de que a Bacia nasce em território brasileiro e o Paraguai, país detentor da chave de seu controle, pendia para a órbita de influência do Brasil, ficava praticamente definida a maior probabilidade de o eixo horizontal triunfar sobre o vertical, marcando o predomínio brasileiro na região, à época.

3.3. Características do modelo geopolítico na Bacia do Prata nas décadas de 60 e de 70

O antagonismo geopolítico e as pretensões supostamente hegemônicas com relação aos países menores da região da Bacia do

---

[187] Schilling, op. cit., p. 133.

[188] *Ibidem*.

Prata, de que foram atores Brasil e Argentina, a partir dos anos 30 até o final dos anos 70, têm suas causas mais remotas nas rivalidades provocadas pelas disputas em torno do domínio dos espaços geopolíticos na América Latina, herdadas das coroas de Portugal e de Espanha[189]. A compreensão das causas mais recentes das hostilidades e permanente dificuldade de diálogo que caracterizaram as relações dos "dois grandes" naquele período não pode deixar de levar em consideração os vínculos e as políticas que ambos países mantiveram com os EUA, no pós-guerra. Quando do término do segundo conflito mundial, o Brasil, país aliado, havia logrado consolidar uma aliança com a nação mais poderosa do mundo, que o considerou o país chave do continente e merecedor, portanto, da ajuda econômica que possibilitou seus primeiros desenvolvimentos siderúrgicos[190].

A Argentina, que adotara posição de distanciamento e neutralidade no conflito, havia sido, ao contrário, relegada ao isolamento diplomático e à suspicácia de Washington, que só seriam rompidos na década de 50. Essa situação externa da Argentina alimentou, durante anos, a desconfiança de setores de vários grupos dirigentes brasileiros[191]. Além disso, há que se considerar que, no final dos anos 30, se encerrava a etapa da supremacia argentina na região, durante a qual havia aquele país desenvolvido uma agressiva política de penetração das zonas interiores da Bacia. Os territórios interiores e isolados do Brasil não fugiam tampouco a essa dependência de Buenos Aires. A comunicação e o abastecimento do Mato Grosso estavam totalmente atrelados à navegação pelos rios da Prata, Paraná e Paraguai[192].

---

[189] Quagliotti de Bellis, 1990, op.cit., p. 133.

[190] Ver em Lanús, op.cit., p. 283.

[191] *Ibidem*.

[192] A Argentina contava com portos fluviais e marítimos eficientes, os rios eram freqüentemente navegados, foram construídas vias férreas e estradas que atravessavam as fronteiras dando acesso a todas as capitais dos países vizinhos, de forma que a zona de influência platina, o *hinterland*, transcendia o território nacional e se integrava com vastas regiões de países vizinhos. Em 1928, o PIB argentino era equivalente ao de toda a América Latina e o dobro do brasileiro. Aproximadamente 90% do comércio exterior paraguaio

As pretensões da Argentina na Bacia do Prata, e conseqüentemente a de tornar-se potência latino-americana, fundamentavam-se em teses geopolíticas, cujas premissas básicas consistiam em: (a) escoar obrigatoriamente toda sua produção pelo Rio da Prata, evitando que fosse transportada, através do Brasil, quaisquer que fossem as razões de conveniência de custos de frete e (b) estabelecer relação de preponderância com o Paraguai e a Bolívia, considerados o *heartland*[193] do Cone Sul, o que justificaria a decisão de privilegiar a realização de projetos com aqueles países, uma vez que considerava mais fácil influir sobre sua vontade do que se entender com o Brasil[194].

Da mesma forma que o distanciamento argentino em relação a Washington causava suspeitas nos meios dirigentes brasileiros, analistas argentinos semeavam desconfianças com relação ao Brasil. Alegavam que havia profundas divisões no Cone Sul emanadas do papel do Brasil na região. Para muitos deles, a estreita relação política, militar e econômica do Brasil com os EUA sinalizava que o Brasil não era verdadeiramente uma nação latino-americana e que a Argentina deveria resistir ao seu surgimento como potência regional e mundial, com a finalidade de bloquear o domínio da área por parte dos EUA, através do substituto brasileiro[195].

---

fazia-se pelos rios Paraguai e Paraná. Com o objetivo de atrair a Bolívia para a órbita de influência do Rio da Prata, criou-se a Comissão do Canal Lateral do Rio Bermejo, com o objetivo de proporcionar àquele país uma saída fluvial ao Atlântico pelo Rio Paraná-Rio da Prata e um porto franco em Rosário. Boscovich, 1999, op. cit., pp. 26 e 27.

[193] O conceito de *Heartland* refere-se a territórios privilegiados por sua localização (Mackinder). Ver em SALAZAR PAREDES, Fernando. [Palestra proferida]. In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do espaço sul-americano: seu significado político e econômico (2000: Brasília, DF). v.1. p.158.

[194] Lanús, op. cit., p. 299 e BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul. (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003).* Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 412.

[195] Ver em Kelly, Philip; Child, Jack (Comp.), 1990, op. cit., p. 5. O golpe militar de 1964 possibilitou a total e incondicional adesão do Brasil ao bloco ocidental, com o que passaria a atuar fundamentalmente como representante do imperialismo norte-americano no sul do continente, como instrumento para atingir o status de potência hegemônica. Schilling, op. cit., pp. 20 e 22.

As desavenças entre o Brasil e a Argentina assentavam-se, portanto, nessas bases de desconfiança mútua e sob o pano de fundo, no cenário internacional, da confrontação bipolar dos dois centros do poder mundial, Washington e Moscou, com radical divórcio político-ideológico, pedra angular da chamada "doutrina da Sorbone"[196].

Os partidários daquela doutrina, da qual foi teórico o General Golbery do Couto e Silva, e entre os quais incluía-se o Marechal Castelo Branco, convictos de que não restava alternativa senão "aceitar conscientemente a missão de se associar à política dos Estados Unidos no Atlântico Sul (...) [e que] o quase monopólio de domínio naquelas áreas deve ser exercido pelo Brasil exclusivamente (...)"[197], ensejariam a incorporação à estratégia traçada pela Escola Superior de Guerra de várias teses, que refletiam a um só tempo a opção por adaptar-se àquela situação caracterizada pela fatalidade e o cuidado de assegurar ao Brasil situação privilegiada nas relações de poder no Cone Sul. Essas teses, que subjazem ao modelo geopolítico adotado na região, seriam materializadas nas políticas: (a) do *satélite privilegiado*[198], segundo a qual os EUA deveriam reconhecer o destino manifesto do Brasil na América do Sul, dadas suas condições superiores em relação às da Argentina, baseadas em "sua economia não competitiva com a dos EUA, pela tradicional amizade com aquele país e pelos recursos de que dispõe para uma troca leal"[199]; (b) das *fronteiras ideológicas*[200], que se inseriam no âmbito da estratégia global da luta contra o comunismo; (c) do *cerco*[201], que previa a incorporação de áreas estratégicas, imprescindíveis para a segurança do regime político e do sistema social vigentes no Brasil, bem como para garantir seu futuro de

---

[196] Schilling, op. cit., p. 22.

[197] SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3ª.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981. p.52.

[198] Schilling, op. cit., p. 22.

[199] SILVA, Golbery do Couto e, 1981, op. cit. p. 51.

[200] Schilling, op. cit., pp. 23, 196, 197 e 257.

[201] *Idem*, p.147.

grande potência e (d) das *fronteiras vivas*[202], cuja sustentação estratégica eram o rápido aumento demográfico e o acelerado desenvolvimento econômico dos espaços vazios do *hinterland* brasileiro, para evitar que caíssem sob o domínio estrangeiro[203]. Temores de penetração sub-reptícia de estrangeiros através das fronteiras em áreas remotas levavam as doutrinas geopolíticas a enfatizarem a integridade territorial, a fomentarem programas de segurança nacional e a se oporem aos objetivos de desenvolvimento dos países vizinhos[204], procurando atraí-los para a esfera de sua influência política e econômica[205].

A estratégia de Travassos, que orientaria seus seguidores até a década de 80, tinha como diretriz bloquear a penetração no Rio da Prata, com vistas a “neutralizar as influências platinas”[206]. Destinava-se a alterar de forma radical a organização espacial do Cone Sul, mediante a contenção da agressiva política argentina de domínio do interior da Bacia. Para atingir esse objetivo, não bastaria apenas abrir os eixos transversais, que dariam origem ao “novo determinismo geopolítico transversal”. Essa estratégia impunha o direcionamento ao Atlântico brasileiro e a saída pelos rios amazônicos[207], em detrimento do eixo natural e histórico Norte-Sul e conseqüentemente dos portos de Buenos Aires e de Montevidéu.

Era necessário também neutralizar as vantagens comparativas do transporte fluvial, o que levaria ao bloqueio de projetos para o melhoramento das condições de navegação do rio Paraguai e à construção da represa de Itaipu, sem eclusas, quase na fronteira com a Argentina[208]. Portanto, nas décadas de 60 e de 70, fazia também parte

---

[202] *Idem*, p.260.

[203] *Ibidem*.

[204] Caviedes, op. cit., p. 13.

[205] Schilling, op. cit., p. 147.

[206] Ver em TRAVASSOS, Mário. *Projeção Internacional do Brasil*. 2ª. ed. São Paulo: Nacional, 1935. pp.121-126 e 158-159; e em Boscovich, 1983, op. cit., p. 97.

[207] Boscovich, 1983, op. cit., p. 97.

[208] Boscovich, 1999, op. cit. p. 28.

da estratégia perseguir um ritmo de desenvolvimento muito superior ao do país vizinho e colocar obstáculos ao seu processo de desenvolvimento[209].

As doutrinas geopolíticas brasileiras, sobretudo as preconizadas pelo General Golbery do Couto e Silva, tinham também como premissa a tese de Federico Ratzel[210] de que "o espaço é poder" e, portanto, fundamentavam-se na valorização do território nacional, tendo como objetivo sua integração total, quando aplicada internamente, e sua projeção sobre os espaços circunvizinhos, quando aplicada externamente. Um dos "objetivos nacionais permanentes", que inspiravam a ação política do Brasil, preconizados por Golbery, era justamente a "manutenção do *status quo* territorial na América do Sul, contra qualquer tendência revisionista ou a formação de blocos regionais, políticos ou simplesmente econômicos, que possam constituir uma ameaça para a própria paz do continente (...)"[211]. Em contraposição, circunstâncias políticas internas não permitiram que a Argentina elaborasse teses de concepção espacial unitária, havendo aquele país desenvolvido política fronteiriça marcada por *diferenda*, rivalidades e disputas de limites e de jurisdição com o Chile, o Brasil, a Bolívia e o Uruguai, respectivamente[212].

As pretensões do Brasil, na realidade, extrapolavam os limites do *status* de poder regional, com as necessidades de crescimento que impunham. A meta era atingir o patamar de grande potência, de acordo com o destino que julgava manifesto em suas dimensões territoriais, demográficas, econômicas e geopolíticas, o que levaria o Governo do General Artur da Costa e Silva (1967-1969) a romper com as doutrinas

---

[209] Dois exemplos claros dessa estratégia foram os acordos firmados pelo Brasil, com a Bolívia, para a exploração das jazidas de ferro de Mutún e, com o Paraguai, para a geração de energia no rio Paraná, insumos dos quais dependia o futuro da Argentina como potência industrial. Ver em Schilling, op. cit. p. 149.

[210] Quagliotti de Bellis, 1990, op. cit., p.134, em menção a Ratzel.

[211] Boscovich, 1999, op. cit., p. 51.

[212] Quagliotti de Bellis, 1990, op. cit., pp. 133 e 134.

da interdependência, segurança coletiva e fronteiras ideológicas, corolários da aliança com os EUA, restaurando o "interesse nacional como fundamento permanente de uma política externa soberana" [213].

O modelo brasileiro impunha-se, ganhando terreno facilitado pelo comportamento argentino caracterizado pelo favorecimento de setores dominantes em detrimento do interesse nacional; pela ausência de planos que privilegiassem a participação das áreas interiores do país na vida nacional; pela visão pouco clara sobre sua inserção no âmbito regional e por política externa dissociada da consecução dos interesses nacionais[214].

4. O Processo da Bacia do Prata[215]

4.1. O surgimento da aliança integradora: cooperação e conflito na Bacia do Prata

A Bacia do Prata foi historicamente espaço nevrálgico de rivalidade e confrontação e, ao mesmo tempo, de comunicação e união entre os países da região. A idéia de vincular esses países por meio de esforço conjunto, visando a promover sua integração física e a organizar

---

[213] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 410.

[214] Dallanegra Pedraza, 1983, op. cit., pp. 51 e 52.

[215] "O Processo da Bacia do Prata constitui, no que diz respeito a seu aspecto institucional, sistema dinâmico e *sui generis*, de que participam diretamente os próprios Governos, através de seus funcionários técnicos. Prevê esse processo, como sua mais alta instância, as Reuniões de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, e, abaixo, o Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), organismo de caráter permanente, encarregado basicamente de executar tarefas encomendadas pela Reunião de Chanceleres. Os Grupos de Peritos e Grupos de Trabalho propiciam ao CIC o indispensável assessoramento técnico, consubstanciando-se, assim, um mecanismo ágil e objetivo destinado a dar plena execução aos elevados propósitos do Tratado da Bacia do Prata. Esses Grupos foram reformulados por ocasião da VII Reunião dos Chanceleres, realizada em Cochabamba, em 1975, através da Resolução nr. 60, que procedeu ao agrupamento das atividades do CIC em áreas básicas de trabalho". BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, DAM-I. *Informação sobre o Processo da Bacia do Prata*, [S.d.], texto mimeografado, p. 10.

o aproveitamento dos seus recursos naturais, nascera na Argentina, sob o governo do Presidente Arturo Illia (1963-1966), que iniciou consultas nesse sentido em 1965. Um ano depois, em 2 de junho de 1966, pouco antes de sua queda, formalizara convite ao Brasil, Uruguai, Paraguai e Bolívia para a I Reunião Ordinária de Chanceleres, que seria realizada em fevereiro de 1967, em Buenos Aires[216].

A particularidade de a Argentina ser um país de águas abaixo, o que a colocava em posição de desvantagem em relação ao Brasil, motivou o governo Illia a dar esse primeiro impulso em busca de entendimento no âmbito da Bacia, com o intuito de desenvolver projetos conjuntos e evitar que a realização de obras águas acima viesse a causar danos no curso de seus rios que cabia à Argentina. Com efeito, a iniciativa do governo Illia, que não havia conseguido alcançar acordos que permitissem concertar estratégia comum sobre o aproveitamento energético dos rios, configurava tentativa de "multilateralizar"[217] diálogo que não havia prosperado desde a queda do Presidente Arturo Frondizi. No entanto, com a ascensão de Juan Carlos Ongania (1966-1970) ao poder, o projeto da Bacia do Prata, que havia sido concebido como instrumento de cooperação sub-regional, adquiria conotação distinta e passaria a ser utilizado para mediar a rivalidade com o Brasil[218].

Segundo a percepção dominante no governo do general Ongania, a Bacia e o aproveitamento hidrelétrico de seus rios constituíam instrumento de poder e de influência geopolítica. A política externa de Ongania, que assinaria o Tratado da Bacia do Prata, iria pautar-se pela perspectiva de reconstruir o Vice-Reinado do Rio da Prata, sob a modalidade das fronteiras ideológicas. O que estava em jogo, portanto, não era o desenvolvimento de uma política de cooperação, mas o da tradicional disputa geopolítica argentino-brasileira[219]. Subjazia a essa

---

216 Ver em Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 411.

217 Lanús, op. cit., p. 298.

218 *Idem*. pp. 298 e 299.

219 Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 412; Lanús, op. cit., pp. 298 e 299.

política a ambição argentina de estabelecer sua preponderância sobre o Paraguai e a Bolívia, considerados o *heartland* do Cone Sul, para alcançar o status de potência latino-americana, estratégia que justificaria a política argentina de privilegiar a realização de projetos com aqueles países e com o Uruguai.

A preocupação com a guerra anti-subversiva explicaria, por sua vez, a decisão de centralizar o vínculo do país com seus vizinhos, especialmente o Paraguai, na infra-estrutura viária, favorecendo, no entanto, apenas as ligações Norte-Sul, por considerar as Leste-Oeste contrárias aos interesses geopolíticos argentinos. Esses interesses pressupunham o escoamento de toda a produção, inclusive as do *heartland*, pelo porto de Buenos Aires. Adotaria ainda Ongania modelo de "integração para dentro"[220], que priorizava projetos exeqüíveis dentro do território nacional, opondo-se à integração energética da Argentina na Bacia do Prata, por depender de entendimento com os vizinhos. Essa conduta viria a ser criticada na década de 80, por ser percebida como uma das principais causas do atraso argentino que levara o país à paralisia nessa área[221].

O espírito de competição que marcara a gênese do processo da Bacia do Prata aflora com limpidez, também do lado brasileiro, no registro que faz o Embaixador Pio Corrêa das memórias de sua participação na II Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, ocasião em que se fez aprovar, por unanimidade, proposta de sua autoria para que se reconhecesse ao Rio Grande a condição de "porto de importância relevante para a Bacia do Prata"[222], embora estivesse situado na bacia da Lagoa Mirim. Via ele, com orgulho, naquela resolução, a consagração de sua tese sobre o papel futuro desse porto como alternativa ao de Buenos Aires para o escoamento da produção das províncias da mesopotâmia argentina. Mais adiante, confessava

---

[220] *Ibidem*; *Idem*. pp. 299 e 305-307

[221] Lanús, op. cit., pp.300-305.

[222] Pio Corrêa, op. cit., p.1032.

abertamente haver insistido junto ao Ministério da Marinha para obter autorização para que a Flotilha Fluvial brasileira, baseada em Ladário, visitasse o porto argentino de Corrientes, com o objetivo de "enfatizar a presença militar do Brasil nas águas do Rio Paraguai, no momento em que eram lançadas as bases do que seria uma estrutura orgânica de colaboração entre os países da Bacia do Prata"[223].

Embora o Brasil suspeitasse de que a iniciativa argentina era pretexto para atrelar o país a compromissos que pudessem deter seu desenvolvimento nacional, não a pôde ignorar, uma vez que a ela já haviam aderido os dois países menores e fazia parte de seus interesses favorecer o aperfeiçoamento da infra-estrutura de transportes e comunicações da região. Isso porque, na visão de longo prazo, pavimentaria o caminho para futura integração econômica, ao estarem incluídas na área de influência do projeto as zonas produtivas mais importantes e dinâmicas da América do Sul, em extensão contínua de Buenos Aires a São Paulo, cujos mercados já mantinham tradicional e intenso intercâmbio[224]. Essas divergências de propósitos e interesses não impediriam, no entanto, que a criação e o estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC) fossem aprovados já na II Reunião dos Chanceleres, em Santa Cruz de la Sierra (1968), e o Tratado da Bacia do Prata por eles assinado quando de sua terceira reunião, em Brasília (23 de abril de 1969). Essas duas iniciativas de institucionalização do Processo da Bacia do Prata "balizariam o caminho que levaria um dia ao Acordo que cimentou a união dos países da Bacia do Prata em um sistema de integração econômica justaposto ao Mercosul"[225].

Antes disso, foi extensa a controvérsia suscitada na órbita do Tratado da Bacia do Prata em torno de vários pontos essenciais (o pleito das represas do alto Paraná, a exploração das jazidas de ferro de Mutún, a atração dos portos atlânticos brasileiros) que, durante

---

[223] Ver em Pio Corrêa, op. cit., pp. 1032, 1045, 1054 e 1055.

[224] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 411.

[225] Pio Corrêa, op. cit., p. 1030.

mais de uma década, paralisaram a tarefa de cooperação multilateral, consagrada no Tratado da Bacia do Prata, ademais de provocar desconfiança e confrontação diplomática[226].

4.2. Duelo entre a Desembocadura e a Nascente[227]

Começaria a reinar, desde o início, no seio da aliança integracionista proposta por Arturo Illia, desacordo básico relacionado com a natureza das rivalidades regionais dos países que a compõem.

Ao lado das reiteradas declarações favoráveis ao desenvolvimento conjunto da Bacia do Prata[228], a Argentina vinha-se preocupando com a questão da regulamentação dos usos dos rios internacionais e lideraria agora desacordo nessa matéria, ao lançar, já na II Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, a tese de seu aproveitamento multinacional. De acordo com essa tese, nenhum país possuidor das nascentes da Bacia poderia, em matéria

---

[226] Quagliotti de Bellis, 1990, op. cit., pp. 137-144. O projeto de exploração de El Mutún, com a conseqüente criação de pólo de desenvolvimento, era de interesse brasileiro e argentino. Juntamente com Urucum, transformaria a área de influência boliviana de Santa Cruz de la Sierra em entroncamento econômico e geopolítico vital de toda a América do Sul. Mário Travassos determinava o triângulo formado em território boliviano pelas cidades de Cochabamba/Sucre/Santa Cruz de la Sierra como o espaço econômico que, sob influência brasileira, neutralizaria geopoliticamente a Bacia do Prata, mais precisamente, o desenvolvimento siderúrgico da Argentina.

[227] Expressão utilizada por Therezinha de Castro para referir-se às diferenças dos princípios geopolíticos integracionistas adotados pelo Brasil e pela Argentina, em função de sua presença e localização no âmbito da Bacia do Prata. Essa presença e localização destacavam-se em dois pontos fortes: São Paulo, no planalto, e Buenos Aires, na planície. Os dois maiores centros econômicos e demográficos da América do Sul, que refletiam, em última análise, o que chamou de duelo entre a nascente e a desembocadura. Ver em, Castro, 1983, op. cit., p. 139.

[228] O interesse dos países da Bacia do Prata pelo seu estudo e aproveitamento vinha de longa data. Desde o princípio do século expressou-se a vontade de conceber projetos de forma conjunta e de favorecer programas nacionais de benefício regional. Várias reuniões latino-americanas ocuparam-se do assunto, valendo destacar a Conferência Regional dos Países do Prata, realizada em Montevidéu, em 1941.

de aproveitamento hídrico, adotar medidas que afetassem direta ou indiretamente os demais ribeirinhos. Dessa maneira, declarava a Argentina que o Brasil, possuidor das nascentes dos rios platinos, deveria, antes de qualquer empreendimento, consultar todas as nações integrantes do curso médio e inferior daqueles rios[229]. Essa preocupação tornou-se mais aguda ante o vigoroso programa de aproveitamento hidrelétrico levado a cabo pelo Brasil na bacia do alto Paraná. O motivo alegado da apreensão argentina era a repercussão das obras brasileiras sobre o regime das águas daquele rio no seu trecho inferior, o que poderia influir nas condições de navegabilidade. A real motivação, entretanto, residiria no receio de que a potência energética de que poderia dispor o Brasil nas regiões sul e centro-sul, aliada a outros fatores, como a população, faria pender irreversivelmente a seu favor o equilíbrio estratégico, político e econômico da região do Prata[230].

Ao propor a aliança de integração da Bacia do Prata, a Argentina esperava que a institucionalização de foro multilateral, com atribuição para examinar a viabilidade de estudos e planejamentos conjuntos da região, viesse a favorecer a consagração do princípio da consulta prévia. Sua estratégia política era atrelar o Brasil a sistemática que, vinculando-o a processo de decisão supranacional, tolheria, em última análise, sua autonomia para desenvolver projetos nacionais[231]. O Brasil, por sua vez, não desejava contrair obrigações que o constrangessem ou restringissem sua liberdade de executar projetos isolados, dentro de suas fronteiras, ou realizar empreendimentos bilaterais, como vinha fazendo com o Uruguai, na bacia da Lagoa Mirim, e, com o Paraguai, para a exploração do potencial hidráulico de Sete Quedas[232]. Assim é que, diante do

---

[229] Castro, 1983, op. cit., p. 138.

[230] Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Informação da DAM-I, *A questão do aproveitamento dos rios internacionais na Bacia do Prata,* [S.d.], texto mimeografado, p. 1.

[231] *Idem*, p. 3.

[232] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., pp. 411 e 412.

convite da Argentina aos chanceleres da Bacia do Prata para um encontro em Buenos Aires com vistas à formação do agrupamento sub-regional, o Brasil e o Paraguai apressaram seus planos de aproveitamento compartilhado do rio Paraná, desde Salto Grande de Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu, consagrando-os na Ata de Iguaçu, assinada por seus chanceleres em junho de 1966. Com isso, chegariam à I Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, com esse fato consumado[233]. No momento em que se pensava no Tratado da Bacia do Prata, o Brasil construía, portanto, a Usina de Urubupungá e negociava o contrato de Itaipu.

A partir de então, o Brasil perseguiria, com êxito, ao longo do processo da Bacia do Prata, o objetivo de evitar a consagração das teses argentinas sobre o uso dos rios internacionais, preocupado em equacionar o problema da conceituação jurídica do aproveitamento agrícola e industrial desses rios, de acordo com seus interesses nacionais[234].

---

[233] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 133.

[234] A VII Conferência Interamericana de Montevidéu, realizada em 1933, aprovou a Declaração nr. 72, que passou a constituir norma positiva do Direito Internacional Público Americano e cujo artigo 2º estipula que "nenhum país pode, sem o consentimento do outro ribeirinho, introduzir nos cursos de águas de natureza internacional, para o aproveitamento industrial ou agrícola de suas águas, alteração de qualquer espécie que resulte prejudicial à margem do outro Estado interessado". O mesmo princípio aplica-se naquele documento aos rios de curso sucessivo. A evolução pragmática do conceito daria origem à figura jurídica do "dano sensível", invocada pela Argentina com respeito às obras realizadas pelo Brasil no curso superior do rio Paraná. Em 1962, por ocasião da sessão do Conselho da OEA para tratar do pleito entre a Bolívia e o Chile relativo ao desvio por este último de uma parte importante do rio Lauca, o jurista e representante brasileiro Ilmar Penna Marinho expressou que a questão merecia a atenção dos países americanos também pela circunstância de que o aproveitamento das águas de um rio contíguo ou sucessivo podia envolver a transgressão da Declaração nr. 72. Propôs, então, a realização de uma Conferência Interamericana Especializada para legislar sobre a matéria à luz do desenvolvimento tecnológico e das necessidades econômicas dos países empenhados no aproveitamento das águas dos rios internacionais sucessivos. A conferência não se realizaria uma vez que, com a Revolução de 1964, o novo governo instalado adotou posição contrária sobre a matéria. Ver em Boscovich, 1983, op.cit., pp. 90-93 e em Sánchez-Gijón, op. cit., pp. 130 e 139.

4.2.1. Aproveitamento dos rios internacionais: consulta prévia versus acordo bilateral

Para resolver o impasse argentino-brasileiro da consulta prévia versus acordo bilateral, cujo debate já se havia iniciado no âmbito do Grupo de Peritos do Recurso Água, celebrou-se a IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em 1971, na capital paraguaia, ocasião em que se adotou a Declaração de Assunção que, de forma clara, precisa e objetiva consagrou, na Resolução nr. 25, os dois princípios cardeais que passariam a reger a questão do aproveitamento de rios internacionais na região:

> (a) Nos rios internacionais contíguos, sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos; (b) Nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas em razão de suas necessidades sempre que não cause prejuízo sensível a outro Estado da Bacia[235].

Ao reconhecer a Argentina aquela distinção jurídica, ficava legalmente excluído do contexto da Bacia do Prata o princípio da consulta prévia no que se refere aos rios de curso sucessivo. Com efeito, o referido instrumento apenas condicionou o aproveitamento desse tipo de rio ao princípio da responsabilidade de não causar danos, obrigação que se estendia aos Estados ribeirinhos superiores e inferiores. Introduzia-se, ao mesmo tempo, conceito totalmente novo, no que diz respeito aos rios internacionais contíguos, o da soberania

---

[235] Declaração de Assunção sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais. Resolução nr. 25, assinada por ocasião da IV Reunião Ordinária de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em 03 de junho de 1971.

compartilhada, que também atendia aos interesses do Brasil[236], ao bilateralizar o sistema de relações dentro da região[237].

Se, por um lado, a inclusão do conceito de dano sensível na Declaração de Assunção representava êxito, ainda que limitado, da diplomacia argentina, por outro, a aceitação dos termos daquele instrumento jurídico era avaliada nos meios diplomático e geopolítico argentinos como desastrosa. A Resolução nr. 25 foi interpretada pelo ex-embaixador Hugo Gobbi como "o eixo da política brasileira e o único instrumento a justificar seus movimentos táticos na área"[238]. A opção pelo conceito de soberania compartilhada em lugar de recursos compartilhados era percebida como injustificada e danosa aos interesses argentinos na região, ao mesmo tempo em que a expressão "prejuízos sensíveis" apresentava debilidades por constituir figura qualitativa e quantitativamente difícil de precisar. Entendia-se, em última análise, que a referida Resolução deixava sem proteção os rios de curso sucessivo e minava o espírito e a letra do Tratado da Bacia do Prata, acordo em sua essência multinacional, animado por clima de cooperação e solidariedade[239].

O Brasil, ao contrário, passava a considerar a Declaração de Assunção como uma das pedras angulares sobre a qual repousava o esquema cooperativo na Bacia do Prata, por constituir o dispositivo jurídico que regulamentava a matéria e pelo fato de haverem os seus princípios orientado os dois atos internacionais relativos aos aproveitamentos hidrelétricos binacionais mais importantes na região. À Declaração referiam-se expressamente o Tratado de Itaipu (abril de 1973), assinado entre o Brasil e o Paraguai, e o Tratado de Yaciretá (dezembro de 1973), concluído entre a Argentina e o Paraguai[240].

---

[236] Lanús, op. cit., p. 300.

[237] Dallanegra Pedraza, 1983, op.cit., p. 83.

[238] Boscovich, 1983, op. cit., p. 92.

[239] *Idem*. pp. 92 e 94.

[240] Pronunciamento do Chefe do Departamento das Américas na Câmara dos Deputados, Ministério das Relações Exteriores, DAM-I, texto mimeografado. Brasília, 1975, p. 5.

Na seqüência cronológica e linear do processo da Bacia do Prata, surgiria outro documento de real transcendência, a Resolução de Jupiá sobre enchimento e operação de represas, aprovada por ocasião da III Reunião do Grupo de Peritos do Recurso Água, realizada, em Brasília, em novembro de 1972, e endossada pela V Reunião de Chanceleres, celebrada em Punta del Este, em dezembro do mesmo ano. Recomendava-se

> (...) aos Estados que executem aproveitamento hidrelétrico nas águas de rios internacionais de curso sucessivo, nos trechos submetidos a sua jurisdição, que, a respeito dos programas de operação e enchimento das represas de obras dessa natureza, sigam práticas análogas à que foi cumprida no caso da represa de Jupiá, para o público conhecimento de dados técnicos relativos a ditos programas” [241].

À luz da Declaração de Assunção e da Resolução de Jupiá, o Governo brasileiro dava por encerrada a discussão, naquele foro, do tema relativo ao aproveitamento dos recursos hídricos internacionais na Bacia do Prata, uma vez que estabeleciam a fundamentação jurídica da posição brasileira no assunto.

Nessas condições, sentindo que lhe estavam vedados, no âmbito da Bacia do Prata, os caminhos para a consagração de suas teses de aproveitamento de recursos naturais, a Argentina, inconformada, passou a investir em outros foros a fim de obter apoio internacional, com o objetivo precípuo de “frear” a construção de Itaipu, cujo projeto já estava latente desde a Declaração de Uruguaiana[242],

---

[241] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Informação da DAM-I, [S.d.], op. cit., p. 4.

[242] A Declaração de Uruguaiana sobre questões de política regional e internacional assinada pelos Presidentes Frondizi e Jânio Quadros, em 22 de abril de 1961, contemplou o método da consulta prévia. Ademais, os presidentes abordaram o tema do aproveitamento do Salto de Sete Quedas, que logo se transformaria em Itaipu. Jânio Quadros propôs que esse aproveitamento energético se realizasse de forma conjunta

recorrendo para isso ao Direito Internacional, tática que ficou conhecida como a *batalha dos princípios jurídicos* ou a *guerra dos papéis*[243].

4.2.2. A diplomacia das palavras versus a diplomacia dos fatos: consulta prévia versus informação prévia

Em junho de 1972, a delegação argentina à Conferência do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, faria a primeira tentativa de recuperar o terreno perdido em Assunção. No entanto, diante do impasse causado pela firme oposição do Brasil à consagração do princípio da consulta prévia, o problema seria transferido para a Assembléia-Geral da ONU, que adotou a Resolução 2995 (XXVII). Essa Resolução consubstanciava o Acordo de Nova Iorque (29/09/1972), assinado pelos chanceleres Gibson Barbosa e Eduardo Mc Loughlin, que haviam chegado a fórmula "aparentemente transacional"[244]. O Brasil admitia que "na exploração e desenvolvimento de recursos naturais os Estados não devem causar efeitos prejudiciais em zonas situadas fora de sua jurisdição nacional" e comprometiam-se as partes a dar "conhecimento oficial e público dos dados técnicos relativos aos trabalhos a serem empreendidos pelos Estados dentro de sua jurisdição nacional"[245].

O entendimento alcançado, uma vez mais, ficara muito aquém das expectativas argentinas. O Brasil não se comprometera com a consulta prévia, figura que pressupunha o efeito suspensivo, como

por ambos países. Por decreto de 6 de junho de 1961, o presidente brasileiro criou Grupo de Trabalho, em Brasília, com instruções expressas de convidar grupo técnico argentino para colaborar com dados topográficos e hidrográficos. Com a queda dos dois governos, um ano depois de Uruguaiana, esses planos foram interrompidos, cedendo lugar à "saga hidrelétrica". Ver em Lanús, op. cit., pp. 294-296 e 299.

[243] Lanús, op. cit., pp. 301 e 305.

[244] Schilling, op. cit., p.139.

[245] *Ibidem*.

queria a Argentina, mas apenas a informá-la, o que equivalia, em última análise, a mantê-la alijada de qualquer decisão, já que o Acordo de Nova Iorque não estabelecia quem deveria decidir sobre os eventuais efeitos prejudiciais. Ademais, o próprio documento assinado deixava claro que a informação não facultava a nenhum Estado "retardar ou impedir os programas e projetos de aproveitamento (...)"[246].

O ambiente na Argentina, onde a esquerda peronista dominara o governo Cámpora (maio a outubro de 1973), já era de hostilidade ao Brasil[247], e agravou-se por ocasião do enchimento da represa de Ilha Solteira no rio Paraná, quando a atitude do Brasil foi interpretada pela parte argentina como demonstração de falta de vontade de facilitar a informação a respeito, em tempo hábil. Embora o Acordo pudesse haver resistido às críticas que suscitou, não sobreviveu ao episódio de Ilha Solteira, conhecido como "traje de banho"[248], que precipitou sua denúncia, em 10 de julho de 1973, pelo Chanceler Juan Carlos Puig, cuja atuação já se fazia em nome de um governo peronista[249].

Nem a denúncia, contudo, do Acordo de Nova Iorque, nem mesmo o complexo mecanismo da Bacia do Prata, com seus comitês e grupos de trabalho, haviam servido à Argentina para ganhar tempo e recuperar seu atraso no aproveitamento dos rios internacionais, sobretudo o do alto Paraná. O anúncio de Ilha Solteira não viria sozinho. O Brasil não se demoveu de sua determinação de dar curso à preparação de seus projetos. O mais importante deles, Itaipu, seria formalizado em 26 de abril de 1973 e, já em maio, com a aprovação de seu tratado

---

[246] *Ibidem*.

[247] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 420.

[248] O Ministro Plenipotenciário Expedito Freitas Resende, encarregado das questões do Prata no Itamaraty, encontrando-se em traje de banho numa piscina de natação, informou o embaixador argentino no Brasil, José Maria Alvarez de Toledo, que o Brasil procederia ao enchimento da represa de Ilha Solteira. O fato causou grande mal-estar ao governo de Buenos Aires e o Brasil resistia a formalizar uma "informação" que a Argentina julgava indispensável. Ver em Lanús, op. cit., p. 301 e 302 e em Sánchez-Gijón, op. cit., p. 140-141.

[249] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 141.

constitutivo, por Decreto Legislativo, era dado início ao cronograma de execução de suas obras[250]. A assinatura desse Tratado encerrava importante significado para os interesses geopolíticos dos "dois grandes" na região. Itaipu era para o Brasil um projeto essencialmente político e, na visão de muitos analistas, enquadrava-se na estratégia da Escola Superior de Guerra para estabelecer a supremacia brasileira na região. Ao optar por solução binacional em detrimento de outra multinacional, como pretendia a Argentina, o Paraguai abandonaria, pela primeira vez, desde a paz imposta pela Tríplice Aliança em 1870, sua posição pendular em relação aos dois atores principais do jogo geopolítico na Bacia. Com efeito, o Paraguai "optava pelo Brasil, incorporando-se praticamente a ele"[251].

Contrariamente ao esperado, ao substituir Cámpora na presidência, Perón promoveu período de distensão no relacionamento com o Brasil, ao abandonar a ótica centrada na disputa pelo poder e na avaliação geopolítica anti-integracionista com que os governos militares vinham tratando a questão do Prata e que havia levado o país à paralisia. Convencido da ineficácia das batalhas jurídicas e por entender que o "fundamental era o aproveitamento dos rios e não as normas que o deveriam regulamentar", Perón inaugurava uma nova era em busca da recuperação do tempo perdido, durante a qual o país deveria passar a expressar-se politicamente através de fatos e da realização de obras, colocando fim à chamada *diplomacia dos papéis* na Bacia do Prata[252].

Não demoraria até que o interesse do Paraguai de contrabalançar a aparência de que havia feito opção pelo Brasil, aliado ao desejo dos peronistas de apresentar reação de fato à condução da questão de Itaipu pelos governos anteriores, resultaria na assinatura, em dezembro de 1973, do Tratado argentino-paraguaio

---

[250] Lanús, op. cit., p. 302 e 305.

[251] Schilling, op. cit., p. 140 e 146.

[252] Ver em Moniz Bandeira, 2003, op. cit., pp. 420-421 e em Lanús, op. cit., p. 305.

para a construção de Yaciretá. Ao mesmo tempo, eram impulsionados os projetos de Corpus e Salto Grande, até então estancados. Esses três temas passariam a permear as relações dos dois países a partir da VI Reunião Ordinária de Chanceleres. Destacou-se à época a áspera questão da compatibilização de Itaipu e Corpus, assunto a respeito do qual já se haviam cruzado considerações geopolíticas antagônicas no momento mais tenso das rivalidades entre o Brasil e a Argentina, com acentuada postura "não alinhada" da Argentina e o alegado "ocidentalismo pró-norte-americano" do Brasil. Aquela questão colocaria uma vez mais à prova o Tratado da Bacia do Prata[253].

A Argentina assinava, naquele mesmo ano, com o Uruguai, o Tratado do Rio da Prata, que colocava fim ao litígio sobre seus limites fluviais e seria, mais tarde, o pivô do questionamento do Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação de 1856 e da Convenção Fluvial, de 20 de novembro de 1857, pelo Governo do General Jorge Rafael Videla, que inaugurou, em março de 1976, a restauração do regime autoritário, conhecida como o Processo de Reorganização Nacional. Em resposta à nota que recebera do Brasil solicitando esclarecimentos sobre os efeitos do Tratado do Rio da Prata, o novo governo questionou implicitamente a validade daqueles atos internacionais celebrados no século XIX, que asseguravam a livre navegação no Rio da Prata, ao assinalar que Buenos Aires não estava integrada à Confederação Argentina, quando esta última os firmou com o Império do Brasil. No início de 1977, o Brasil reagiu com firmeza à atitude de Buenos Aires. Reclamou, por nota, pronunciamento a respeito das incertezas levantadas acerca da livre navegação no Prata, cuja garantia viria a ser dada em julho de 1977, quando da reabertura das negociações para superar as divergências sobre a construção das represas de Corpus e Itaipu. Concorreram para essa garantia, os sérios problemas externos enfrentados pela Argentina, com a Grã-Bretanha,

---

[253] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 143 e 144. Ver também em Lanús, op. cit., pp. 307-311.

em torno das Ilhas Malvinas, e, com o Chile, por causa da disputa na região do Canal de Beagle[254].

Apesar dos esforços empreendidos no início da instauração do Processo de Reorganização Nacional, o clima para o diálogo com o Brasil não se restabeleceu e a ótica geopolítica para o encaminhamento da cooperação na Bacia do Prata foi retomada por Videla[255]. Pretendia ele impor política de equilíbrio na região, onde o Brasil já havia incorporado a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai ao seu *hinterland* comercial e expandia-se na direção do Pacífico[256]. Com essa nova orientação política, a obra de Yaciretá-Apipé não foi iniciada e as atividades dos projetos de Garabi, San Pedro e Roncador, sobre o rio Uruguai, considerados de maior interesse para o Brasil do que para a Argentina, foram condicionadas a um acordo sobre Corpus, cuja cota negociada, mais tarde, acabaria sendo inferior à inicialmente oferecida pelo Brasil.

Assim, não só a alternância de poder na Argentina havia impedido o país de recuperar o tempo perdido, conforme pretendeu Perón, como o Brasil perseguia com determinação sua política de fazer obras. A presença brasileira no alto Paraná já não mais se limitava às obras de aproveitamento hidrelétrico. Estendia-se também às novas conexões rodoviárias e ferroviárias desenvolvidas no sentido Leste-Oeste que rompiam a natural geografia dos rios da Bacia, no sentido Norte-Sul, e favoreciam a saída da produção do *hinterland* em direção ao Atlântico, através dos superportos de Santos,

---

[254] Ver em Moniz Bandeira, 2003, op. cit., pp. 430, 431, 434 e 435. Sobre o incidente das incertezas levantadas pelo governo argentino acerca da livre navegação no Rio da Prata, ver também a íntegra das notas trocadas entre os governos brasileiro e argentino, em *O Estado de São Paulo*,, São Paulo, p. 11, 05 ago. 1977.

[255] Ver em Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 430 e Sáenz Quesada, op.cit., pp. 656-664.

[256] Essa incorporação do *hinterland* pelo Brasil era feita por meio da assinatura de acordos bilaterais de cooperação econômica para a exploração de recursos naturais e execução de projetos fronteiriços e de integração física com a Bolívia, Chile, Equador, Colômbia, Venezuela e Peru. Ver em Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 424.

Paranaguá e Rio Grande, tornando obsoletos os de Buenos Aires e de Montevidéu[257].

4.2.3. Novo determinismo geopolítico transversal: corredores de exportação

Embora a política dos corredores de exportação já fosse aconselhada por Travassos desde 1931[258], a integração econômica que pressupunha só viria a se acentuar a partir de 1974. Às razões de ordem geopolítica por ele invocadas de que, para fugir do poder concêntrico de Buenos Aires na desembocadura do Prata, os países mediterrâneos "gostariam de dispor de novos caminhos em direção ao Atlântico"[259], somar-se-iam as necessidades geradas pelo acelerado desenvolvimento industrial brasileiro que demandava o incremento das exportações, atribuindo ao comércio exterior papel estratégico. Assim, o Plano Nacional de Desenvolvimento para o período 1972/74 passou a considerar a implementação dos corredores de exportação como canais de saída em massa entre as áreas produtoras e os pontos de destino dos produtos.

Com o objetivo de neutralizar o atrativo dos eixos convergentes de Buenos Aires e equilibrar seu exclusivo geocentrismo, considerou-se necessário estabelecer outras saídas brasileiras de forma a eliminar o isolamento do interior do Prata. Essa decisão deu origem aos corredores de exportação, a partir dos anos 60, quando o Brasil adotou a filosofia de que exportar era uma necessidade nacional. Parte da política de integração brasileira, esse empenho foi maior na Bacia do Prata devido a sua importância no Cone Sul como pólo geopolítico, circundado por todo o Atlântico Sul. Não por coincidência, os primeiros

[257] Dallanegra Pedraza, 1983, op. cit, p. 49.

[258] Ver em Boscovich, 1983, op.cit., pp. 96, 97, 107-109; Castro, 1983, op. cit., pp. 146-156 e Sánchez-Gijón, op. cit., pp. 73, 74 e 77.

[259] Castro, 1983, op. cit., p. 147.

terminais de exportação encontravam-se na Bacia do Prata, ofereciam facilidades mais adequadas e estavam localizados na confluência de rodovias, ferrovias e vias fluviais. Além de servirem centros agrícolas e os pólos industriais de Porto Alegre/Rio Grande, Curitiba/Paranaguá, Rio de Janeiro/São Paulo/Santos, atraíam os centros do interior como Corumbá/Campo Grande/Brasília/Goiânia[260].

A abertura desses corredores, que competiam com o sistema argentino de comunicações com o interior, facilitou muito também a ligação entre o *hinterland* da Bacia do Prata e o litoral Atlântico, induzindo a Bolívia, o Paraguai, o Uruguai e a própria Argentina, por intermédio das Províncias de Entre Rios e Misiones, a escoar sua produção pelo corte transversal da Bacia, sobretudo através dos portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande[261]. Esses portos, reaparelhados e modernizados passaram a competir, vantajosamente, com o de Buenos Aires. Além de estar mais distante da mesopotâmia, o porto argentino apresentava profundidades inadequadas para a atracação de navios de grande calado, exigindo constantes trabalhos de dragagem em conseqüência do contínuo assoreamento causado pelo depósito de grandes quantidades de massa aluvial depositada no estuário pelo sistema Paraná-Paraguai, em contraste com as condições do porto de Rio Grande, de águas profundas e obstáculos superáveis com dragagem de pouca importância. A propósito de pareceres independentes nesse sentido dados pelas empresas Nerdeco e Vianni Dragaggi, o Embaixador Pio Corrêa deixa o seguinte registro de suas memórias:

> Estava vindicada a minha afirmação de que Rio Grande poderia e deveria, no futuro, substituir Buenos Aires para o escoamento das exportações da rica Mesopotâmia Argentina (sic), bem como em

---

[260] Ver em CASTRO, Therezinha de. El Cono Sur y la situación Internacional. In: KELLY, Philip; CHILD, Jack (Comp.). *Geopolítica del Cono Sur y la Antartida*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990. p. 91.

[261] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 419 e 420.

parte as do Paraguai. A isso tendera meu esforço na Conferência de Santa Cruz de la Sierra para fazer reconhecer Rio Grande como 'porto de relevante importância para a Bacia do Prata'[262].

Enquanto o Brasil conseguia promover mudança radical na organização espacial do Cone Sul, a Argentina perdia o poder de pressão sobre a Bolívia e o Paraguai. Era também afetada economicamente, uma vez que os corredores de exportação reduziam a importância comercial e política do porto de Buenos Aires, ao libertar, como previa Travassos, de sua dependência e controle, aqueles "prisioneiros geopolíticos"[263]. O Brasil fortalecia, assim, sua influência na Bacia do Prata, o que, para alguns autores, significava restabelecer a hegemonia que ali mantivera até 1876, quando se consolidou a vitória da Tríplice Aliança[264]. Com a expansão brasileira e o retrocesso argentino, rompia-se o equilíbrio regional no Cone Sul.

4.2.4. A ruptura do equilíbrio de poder: expansão brasileira e retrocesso argentino

A tensão geopolítica vivida entre os anos 30 e 70 pelos países da Bacia do Prata havia girado em torno do conflito dos tráfegos alternativos entre as direções Norte-Sul e Leste-Oeste, do aproveitamento dos recursos energéticos da Bacia e da influência dos "dois grandes" sobre os três países menores. Em meados dos anos 70, o Brasil podia considerar-se, de fato, vencedor dos três *diferenda*. Havia consumado a política dos corredores de exportação, que minava a utilidade dos canais tradicionais de comércio, e concretizado Itaipu, que impedia a otimização do uso dos recursos da Bacia e interrompia a navegabilidade, águas acima do Paraná, além de haver conquistado, como sustentam alguns autores, "tutelagem mais ou

---

[262] Pio Corrêa, op. cit., v.. 2, pp. 1054 e 1055.

[263] A expressão "prisioneiros geopolíticos" foi cunhada por Golbery do Couto de Silva. Ver em SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3ª.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981. p. 55.

[264] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 420.

menos discreta sobre a Bolívia e o Paraguai"[265]. Assim, o Brasil, de forma progressiva, transformava-se em "denominador" da Bacia[266].

A Argentina, por sua vez, via-se diminuída em suas posições na Bacia, por estar atrelada a tradicional padrão de comportamento isolacionista em relação à região e a política externa pouco hábil direcionada ao Paraguai, país detentor, em última instância, do poder de decisão sobre o aproveitamento hidrelétrico do alto Paraná e sobre o eixo de transporte e comunicação que predominaria na Bacia. Não pôde, portanto, evitar, por um lado, a perda do controle do manejo do eixo natural da Bacia, na direção Norte-Sul, submetendo sua economia e sua geopolítica ao eixo Leste-Oeste, e, por outro, a desvantagem de não haver desenvolvido política hídrica na região que se traduzisse na realização efetiva de obras[267].

Enquanto a Argentina concentrava-se na defesa de "princípios jurídicos" para fazer prevalecer seus interesses geopolíticos na Bacia do Prata, o Brasil avançava em sua política desenvolvimentista, despendendo esforços em "fazer obras"[268]. Ao privilegiar o regime de regulamentação da utilização dos rios em detrimento de seu aproveitamento, a Argentina iria deparar-se, no início da década de 80, com preocupante situação de desvantagem em relação ao Brasil, detentor de trinta e cinco obras hidrelétricas na Bacia do Prata, contra uma única obra argentina, Salto Grande, iniciada no governo do general Perón[269]. Com efeito, a expansão econômica do Brasil, cujo PIB desde 1968 começara a crescer com taxas de 9%, 10% e 11% ao ano, contrastou com a relativa estagnação da Argentina, e acarretou desequilíbrio de poder cada vez maior na América do Sul, verdadeira

---

[265] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 92.

[266] DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. Prólogo. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 8.

[267] *Ibidem.*

[268] Lanús, op.cit., p. 300.

[269] *Idem,* p. 306.

essência da controvérsia entre os dois países em torno do projeto de Itaipu[270]. Revertia-se radicalmente a posição de supremacia alcançada pela Argentina entre as décadas de 20 e de 50. O PIB brasileiro que à época áurea vivenciada pela Argentina representava apenas 0,9 do argentino, o ultrapassaria em 3,8 vezes nos anos 80[271].

A influência política e econômica conquistada pelo Brasil rompia irreversivelmente o equilíbrio de poder na América do Sul, em seu favor, permanecendo a Argentina sem condições de contrabalançá-la. Esse fato era explicitamente reconhecido pelos EUA, que, em 1976, elevaram ao nível de potência emergente o relacionamento com o Brasil[272]. À época, a escalada dos problemas externos enfrentados pela Argentina com o Reino Unido (Ilhas Malvinas) e com o Chile (Canal de Beagle), bem como a percepção pelo Brasil do declínio do vizinho, cuja importância internacional reduzia-se progressivamente, concorreram para que se chegasse a um entendimento sobre Corpus. A fragilidade em que se encontrava a Argentina explicaria sua aceitação da cota de 105 m sobre o nível do mar, inferior aos 112,5 m que haviam sido oferecidos pelo Chanceler Antônio Azeredo da Silveira, na VI Reunião de Chanceleres. Em 19 de outubro de 1979, colocava-se fim às divergências sobre o aproveitamento hidrelétrico do alto Paraná, com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa entre os Aproveitamentos de Itaipu e Corpus, celebrado pelos governos do Brasil, da Argentina e do Paraguai[273], a respeito do qual assim se exprimiu Therezinha de Castro:

> *De esta manera, las relaciones Argentino-Brasileñas, que se habían deteriorado en la década de 1960-70, fueron suavizadas por el Acuerdo Cooperativo Itaipú-Corpus (...).*

---

[270] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 414.

[271] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 80.

[272] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 423.

[273] Lanús, op.cit., pp. 309 e 311.

> *Abarcando definiciones de cotas, sobre la base de concesiones mútuas según el Acuerdo Itaipú-Corpus, promete transformar el perfil geopolítico de la Región Platina*[274].

5. Superação relativa do modelo geopolítico: primeiros passos rumo à cooperação

Houve, ao longo do processo de institucionalização da Bacia do Prata, até o final da década de 70, contradição sistemática entre os fatos e o objetivo primordial do Tratado que o regulamenta, especificado em seu artigo primeiro, que dispõe "promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata em suas áreas de influência direta e ponderável"[275]. Os objetivos originais do Tratado constitutivo desse sistema de integração não apenas caíram no esquecimento, mas os países membros também orientaram suas políticas de maneira totalmente alheia à possibilidade de atingi-los.

As razões da inércia em relação aos propósitos integradores deviam-se à sua incompatibilidade com as premissas do modelo geopolítico que permeou as relações dos países da região até o final da década de 70. As determinantes externas desse modelo emanavam da previsibilidade da bipolarização do poder mundial. Por sua vez, as internas atrelavam-se a um passado histórico em que o Brasil e a Argentina estiveram em constante estado de rivalidade no plano regional, que pressupunha a atração dos países menores da Bacia a suas respectivas áreas de influência.

A esses fatores, contrários a qualquer esforço de cooperação que levasse ao desenvolvimento harmônico, somava-se o fato de a maioria dos diferentes governos que se foram sucedendo nos países da Bacia, sobretudo na Argentina, haverem adotado variedade de

---

[274] Castro, 1983, op. cit., p. 144.

[275] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Coleção de Atos Internacionais, no.633 – Tratado da Bacia do Prata*. Rio de Janeiro, 1971. p.4.

posições que oscilaram do integracionismo ao anti-integracionismo. Além disso, a exemplo do que ocorrera no período colonial, Brasil e Argentina continuavam voltados essencialmente para outros continentes, de costas para os países vizinhos, em busca de parcerias econômicas e políticas além-mar, como o demonstrava a própria estrutura do comércio exterior dos dois países. A falta de percepção conjunta sobre as relações regionais e sua inserção internacional, aliada à instabilidade dos regimes da maioria dos países da região, à exceção do Brasil, provocava a descontinuidade de suas políticas externas, o que eliminava as possibilidades de haver coerência ou coordenação entre seus objetivos[276].

Nessas condições, a institucionalização da Bacia do Prata serviu, naquele período, mais como instrumento para solucionar *diferenda* resultantes das posições adotadas pela Argentina e pelo Brasil do que para promover os objetivos de integração sub-regional consagrados em seu tratado constitutivo. Pode-se dizer que, até então, se tratava de uma sub-região congregada por pacto cuja declaração de forma era orientada pelo princípio integrador, mas, na prática, marcado por geopolíticas divergentes.

A passagem do paradigma da confrontação para outro de complementaridade foi possibilitada pelas transformações ocorridas, a partir dos anos 80, no sistema internacional e na região, em particular, nas relações entre o Brasil e a Argentina, "cujo salto conceitual reconhece suas raízes mais imediatas nos tempos do Convênio de Uruguaiana e alcança sua maturidade na negociação do Acordo Tripartite de 1979"[277]. Esse salto conceitual caracterizou-se pela superação da hipótese de conflito permanente como ponto de partida das relações entre os dois vizinhos; pela inserção de suas relações bilaterais no quadro mais amplo das relações internacionais e regionais;

---

[276] Dallanegra Pedraza, 1984, op. cit., p. 84.

[277] PEÑA, Félix. *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en la América Latina.* Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003. p. 81.

pela identificação de pontos de convergência, de longo prazo, em percepções de desafios e possibilidades derivados da "leitura compartilhada" da situação internacional e pela busca de soluções conjuntas para problemas bilaterais concretos[278].

Embora o Acordo Tripartite representasse ponto de inflexão nas relações entre o Brasil e a Argentina, ao arrefecer a rivalidade e eliminar a hipótese de conflito permanente como vetores de seu relacionamento bilateral, a aproximação entre os dois países já vinha sendo gestada por uma série de fatores. Um deles foi o reconhecimento das disparidades de poder existentes a favor do Brasil, que levou a diplomacia militar argentina à "adoção de um pragmatismo exemplar que contou com o beneplácito da diplomacia econômica"[279]. Desde o começo dos anos 70, o milagre econômico do Brasil e o estancamento da Argentina contribuíram para o desmantelamento progressivo do velho esquema geopolítico de rivalidades, na medida em que os círculos militares e diplomáticos argentinos passaram a adotar a tese de que a disputa contínua colocaria a Argentina em irremediável situação perdedora. A partir dessa perspectiva, as variáveis de conflito foram relegadas a segundo plano e as alternativas de cooperação com o Brasil priorizadas pelas potencialidades que encerrava o entendimento bilateral para a superação das dificuldades enfrentadas[280]. No caso do Brasil, que havia optado por declarada política unilateral em relação à Argentina -

---

[278] Ver em Peña, op.cit., pp. 81 e 82.

[279] A abertura da economia argentina, promovida pelo presidente Videla, permitiu que o Brasil aumentasse cada vez mais suas exportações de manufaturados para a Argentina e pudesse competir com a Alemanha Ocidental, a Coréia do Sul e o Japão, devido à proximidade geográfica, que reduzia o custo do frete. Em 1980, como reflexo da visita de Figueiredo a Buenos Aires e do agravamento da crise que a elevação das taxas de juros pelo Federal Reserve Board acarretou para o Continente, o Brasil consolidou-se, com intervalo apenas em 1981, como segundo fornecedor da Argentina. Ver em Moniz Bandeira, 2003, op. cit., pp. 437-443.

[280] Ver em RUSSEL, Roberto. La Argentina: Diez años de políticas exteriores hacia el Cono Sur y Brasil. In: KELLY, Philip; CHILD, Jack (Comp.). *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1990. p. 76.

que acabara criando conflito de alcance internacional com o embate na ONU sobre a questão da consulta prévia - e bilateral com respeito aos países menores, a integração da Bacia realizava-se em ritmo crescente através de acordos bilaterais com o Paraguai, a Bolívia e o Uruguai [281].

Apesar do forte caráter anticomunista dos regimes militares, a Argentina e o Brasil, em maior ou menor grau, aproximavam-se da URSS, tendência que se acentuou a partir de meados da década de 70, a fim de ampliarem, internacionalmente, sua margem de autonomia relativa, na medida em que suas relações econômicas e políticas com os EUA se tornavam cada vez mais conflitantes[282], sobretudo durante a presidência de Jimmy Carter. Ao afrouxar o Brasil seus laços anteriores com o sócio do Norte, estava em condições de ser novamente bem recebido no redil latino-americano[283], fato que abriu o caminho para o restabelecimento da confiança, ainda que relativa, entre os dois países, pressagiando uma nova era na geopolítica do Cone Sul.

Embora o primeiro impulso verdadeiramente integrador tenha ocorrido nas presidências de Sarney e Alfonsin, o apoio do Brasil aos direitos reivindicados pela Argentina sobre as ilhas Malvinas foi de importância significativa para a reaproximação dos dois países, ainda durante o governo Figueiredo. Por ironia, a Argentina conseguiria aliviar as dificuldades decorrentes do embargo comercial e econômico que lhe havia sido imposto pela CEE e pelos EUA, burlando-o dadas as facilidades oferecidas pelo Brasil para que pudesse escoar parte de sua produção agropecuária através dos portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande, "através dos mesmos corredores de exportação que, nos anos 70, começaram a concorrer e a reduzir a importância econômica e geopolítica de Buenos Aires"[284].

---

[281] Castro, 1983, op. cit., pp. 145 e 152.

[282] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., p. 436.

[283] Ver em Kelly e Child, 1990, op. cit., p. 5.

[284] Moniz Bandeira, 2003, op. cit., pp. 449 e 450.

A invasão das Malvinas não deixou, no entanto, de reavivar velhos estereótipos sobre a imprevisibilidade e volatilidade da ação externa argentina, que levaria o governo brasileiro a assumir posição cautelosa e fundamentada de *wait and see* com respeito à concretização de várias iniciativas de cooperação bilateral, tarefa que deveu também aguardar o retorno da democracia[285]. Vários autores atribuem à democratização quase simultânea do Brasil e da Argentina a coincidência do ideal latino-americano dos presidentes Sarney e Alfonsin, na medida em que lhes permitiu garantir a aplicação de suficiente capital político necessário à concretização dos propósitos integradores. Não estavam, no entanto, os protagonistas da passagem do estado de confrontação ao de cooperação alheios às transformações ocorridas no sistema internacional. Ao contrário, a "leitura compartilhada" daquela realidade era condicionante da reaproximação brasileiro-argentina.

As bases de sustentação do modelo geopolítico de confrontação começavam a ruir diante das vertiginosas transformações que ocorriam paralelamente no sistema internacional, desde os anos 70, a partir da revalorização do petróleo, que o chanceler Helmut Schmidt definiu como "crise de redistribuição do poder"[286]. A década de 80 foi marcada pela superação progressiva do conflito Leste-Oeste e pela fragmentação do Terceiro Mundo. Com o fim da oposição ideológica global entre o socialismo e o capitalismo, a ordem internacional deixava de ser exclusivamente organizada em torno dos eixos Leste-Oeste e Norte-Sul para entrar em fase de crescente competição econômica e tecnológica[287]. Atenuava-se o bipolarismo, e a transição do mundo

---

[285] Ver em Russell, op. cit. pp., 77, 80-81.

[286] HELMUT SCHMIDT. The Strugle for the World Product. In: *Foreign Affairs*, v. 52 (3), abril 1974, pp. 437-451.

[287] Ver em ALMEIDA, Paulo Roberto de. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José Flavio Sombra (Org.). *Relações Internacionais. Dois séculos de história. Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2001. pp. 91-174.

emergente de Yalta produzia nova configuração de poder entre as superpotências, de difícil previsibilidade. O elemento diferencial nas relações dos países desenvolvidos era a perda relativa do poder dos EUA e a confrontação industrial, tecnológica e nuclear surgiam como temas dominantes de suas relações[288].

Se no campo político-diplomático predominavam o declínio do socialismo e o surgimento da multipolaridade estratégica, no econômico era inegável a tendência à globalização e à regionalização, com a formação de espaços comuns de dimensões continentais, que se transformavam em centros de poder. À internacionalização produtiva, comercial e financeira decorrente da crescente interdependência das economias contrapunham-se os processos de diversificação do Sul, com o reforço dos blocos regionais e a emergência da Ásia, por um lado, e a estagnação de grande parte da América Latina, por outro. Deparavam-se, portanto, os países da sub-região com o desafio de buscar modos de inserção em mundo polarizado em macro centros de poder onde as "individualidades nacionais" contavam com escassas possibilidades de sobreviver e menos ainda de desenvolver-se adequadamente[289].

No início dos anos 80, os problemas enfrentados pelos países sul-americanos tinham suas raízes em causas intrínsecas ou em fatos e situações que lhes escapavam ao controle e afetavam a todos igualmente. Nessas condições, as disputas entre a Argentina e o Brasil na região perderam qualquer sentido, até mesmo no plano retórico[290]. A crise da dívida externa, o protecionismo comercial do mundo industrializado e a necessidade de preservar a região do conflito Leste-Oeste operariam como elementos aglutinantes dos países da região. A partir dessa realidade e do advento dos preceitos democráticos, a

---

[288] Peña, op. cit., pp. 57 e 58.

[289] Ver em Boscovich, 1990, op.cit., p.31.

[290] Ver em Hélio Jaguaribe. *Novo Cenário Internacional*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, Rio de Janeiro, 1986. p. 177.

subordinação dos interesses regionais aos objetivos estratégicos do conflito entre as superpotências cedia lugar à concertação de políticas que permitissem regionalizar os problemas e soluções e impulsionar o processo de integração. A existência palpável de problemas e interesses comuns passaria a orientar as políticas externas dos dois países, levando-os a assumir posições concertadas nos foros multilaterais, aprofundando, assim, a tendência à reaproximação bilateral iniciada em 1979[291]. No entanto, a crescente convergência de paradigmas entre os dois países, fruto de inevitáveis adaptações à própria dinâmica da economia internacional, não seria suficiente para sepultar por completo a herança da vivência de seus caminhos históricos e mentalidades próprias, que continuariam a permear suas relações bilaterais até o presente, refletindo-se em desconfianças veladas e diferenças de visões, que dificultam a negociação de políticas e iniciativas conjuntas e a conformação de uma real "aliança estratégica"[292].

Não restam dúvidas de que a unidade regional dependeria, a partir da abertura proporcionada pelo Acordo Tripartite, da consolidação do entendimento entre o Brasil e a Argentina, que começava a delinear-se no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, transformado durante anos em foro de mediação de suas controvérsias. O desenvolvimento integrado da Bacia passaria, portanto, a constituir autêntico desafio geopolítico e as bases para efetiva aliança regional que viria sobrepor-se no futuro às desavenças do passado, ao levar os países da área a unirem esforços para evitar dependência externa. A proposta brasileira de revalorização da Hidrovia Paraguai-Paraná foi o primeiro passo nessa direção, antecedendo a criação do próprio Mercosul, sua expressão máxima.

---

[291] Russell, op. cit., pp.81-83.

[292] Ver em GONÇALVES, José Botafogo e LYRIO, Mauricio Carvalho. La Alianza entre Brasil y Argentina. In: *Archivos Del Presente,* Buenos Aires, año 8, n. 31, p. 21, 2003.

Capítulo III

A Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP): situação geográfica, características da navegação e zonas de influência

A Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP): situação geográfica, características da navegação e zonas de influência

1. Inserção da HPP no âmbito da Bacia do Prata

A América do Sul conta com três importantes bacias hidrográficas, a do Amazonas, a do Orinoco e a do Rio da Prata (ANEXO - Figura 2), que, se conectadas, ofereceriam a possibilidade de se navegarem 50.000 km de vias fluviais[293]. A união desses sistemas, que hoje funcionam de forma isolada, é tema que chegou a despertar planos ambiciosos sobre a integração física das três bacias, os quais, entretanto, sempre se chocaram com dificuldades práticas, inclusive de ordem econômica. Contudo, tais planos costumam ser valorizados politicamente por líderes da região (como, por exemplo, o ex-Presidente Belaunde Terry, do Peru, e o atual Presidente da Venezuela, Hugo Chávez), na medida em que poderiam contribuir para incrementar o espaço econômico regional e melhor aproveitar seus recursos e vantagens comparativas. Gerariam esses sistemas os elementos necessários a nossa inserção competitiva na economia mundial, uma vez que o transporte aquático é considerado ideal para o intercâmbio de grandes volumes de mercadorias não perecíveis, por suas vantagens competitivas econômicas e ambientais.

---

[293] CAF. *Los Ríos nos unen. Integración Fluvial Suramericana.* Santa Fe de Bogotá, Colombia: Jorge Perea Borda, 1998. p. 28.

A Bacia do Prata, amplo espaço geopolítico regional, compreende superfície de 3.200.000 km², equivalente a aproximadamente 18% da área total da América do Sul, e superada em tamanho apenas pelos sistemas fluviais do Amazonas, do Congo e do Mississipi[294]. Esse sistema fluvial é regido pelo Tratado da Bacia do Prata, assinado por ocasião da I Reunião Extraordinária de Chanceleres dos países que a integram[295], realizada em Brasília, em abril de 1969, cujo Artigo 1º dispõe: "As Partes Contratantes convêm em conjugar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável"[296].

Ao estender os efeitos do Tratado para além dos limites geográficos compreendidos pela Bacia do Prata, de forma a englobar as áreas de influência direta e ponderável, o Artigo 1º pressupõe a busca do aproveitamento e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais da região com base no conceito de espaço econômico que prevalece sobre o de espaço geográfico e político. A integração física far-se-á, no âmbito do Tratado, por meio de obras de infra-estrutura que permitam a livre circulação de bens, serviços e pessoas. Com esse objetivo, promovem-se "a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos

---

[294] CASTRO, Therezinha de. Brasil y la Cuenca del Plata. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.).. *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 123.

[295] Realizou-se em Buenos Aires, em 1967, por iniciativa do governo argentino, a I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, oportunidade, em que subscreveram Declaração Conjunta, na qual consignaram a decisão de levar a cabo "estudo conjunto e integral da Bacia do Prata, com vistas à realização de um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais de utilidade para o progresso da região". Essa decisão viria a materializar-se na assinatura do Tratado da Bacia do Prata, em Brasília, em abril de 1969, por ocasião da I Reunião Extraordinária de Chanceleres.

[296] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Coleção de Atos Internacionais, no. 633 – Tratado da Bacia do Prata*. Rio de Janeiro, 1971. p.4.

operativos ou instrumentos jurídicos"[297] que contribuam para, *inter alia*, facilitar e assistir os países em matéria de navegação e aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações. Portanto, não pareceria descabido afirmar que preocupações dessa natureza, aliadas à de consideração dos aspectos integrais da Bacia, conferem ao referido Tratado caráter precursor do novo paradigma proposto para o desenvolvimento da infra-estrutura física sul-americana.

Do ponto de vista de sua distribuição geográfica, estende-se a Bacia do Prata de forma heterogênea pelos territórios da Argentina (32,3%), Brasil (44,2%), Bolívia (6,4%), Paraguai (12,7%) e Uruguai (4,4%)[298] (ANEXO – Tabela 1). No entanto, se vista sob a ótica do artigo 1º do Tratado da Bacia do Prata, ou seja, a da "zona de influência direta e ponderável", essa distribuição adquire outra conotação. O Brasil, que dispõe da maior área platina, é o que tem a menor porcentagem de seu território total (17%) sob a influência da Bacia, em comparação ao Paraguai, cujo território encontra-se nela contido integralmente (100%); ao Uruguai (79,34%); à Argentina (37%) e à Bolívia (18,5%)[299].

O sistema platino (ANEXO – Figura 3), que forma em sua desembocadura vasto estuário entre o Uruguai e o extremo oriental da planície argentina, é constituído por três grandes eixos fluviais: os rios Paraguai, Paraná e Uruguai, cujas nascentes encontram-se no planalto

---

297 *Ibidem.*

298 BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999. p. 46.

299 Castro, op. cit., p. 124. Ver também em FRAGA, Jorge Alberto. El Sistema del Plata. Visión Geopolítica. In: *Boletín del Centro Naval: . La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, p. 77, invierno 1991; BLOCH D. Roberto. *Transporte Fluvial.* Buenos Aires: Ad-Hoc, 1999. p. 45. No que diz respeito às populações afetas às áreas de influência da Bacia, de acordo com Fraga, o desequilíbrio é ainda mais visível, ao corresponder a população daquelas áreas a 54,6% de brasileiros; 36% de argentinos; 4,7% de uruguaios, 3,8% de paraguaios e 0,9% de bolivianos.

brasileiro[300]. A bacia hidrográfica do Paraná-Paraguai é a mais importante do sistema do Prata, em termos de descarga (75%) e área de drenagem (84%)[301], e cobre extensa região de 2.605.000 km² no Brasil, na Argentina, no Paraguai e na Bolívia. O rio Paraná, o maior deles, drena 58% da Bacia do Prata, passando pelos territórios do Brasil (59%), da Argentina (37,4%) e do Paraguai (3,6%). Enquanto o rio Paraguai, seu tributário mais importante, banha o restante da Bacia, atravessando áreas do Brasil (33.3%), do Paraguai (33,3%), da Argentina (16,7%) e da Bolívia (16,7%)[302]. Esses rios estão divididos, do ponto de vista da navegação comercial, em três seções distintas, respectivamente, o alto, o médio e o baixo Paraná e o alto, o médio e o baixo Paraguai.

Conformada pelos principais rios do sistema do Prata, a HPP nasce no rio Paraguai, na localidade de Cáceres, situada no interior do estado do Mato Grosso, inclui o Canal Tamengo e continua até sua desembocadura no rio Paraná, de onde se prolonga para atingir seu ponto extremo, o Porto de Nova Palmira, sobre a desembocadura do rio Uruguai, na banda oriental do Prata (ANEXO – Figura 4). Apesar de existir relativa homogeneidade nas características hidrológicas e morfológicas ao longo dos 3.442 km de hidrovia, há sensíveis diferenças nas condições de navegabilidade, sobretudo nas épocas de estiagem, que, no âmbito do projeto HPP, levaram a sua divisão em quatro trechos desde a nascente até a desembocadura, representativos daquelas diferenças.

O primeiro deles compreende 413 km, de Cáceres a Ponta do Morro; o segundo, de Ponta do Morro à Foz do Rio Apa, num percurso de 858 km; o terceiro, da Foz do Rio Apa à confluência do rio Paraná, em extensão de 932 km; e o quarto, da confluência do rio Paraná ao

---

[300] Castro, op. cit., p. 124.

[301] PONCE, Victor M. *Descrição Geográfica, Pantanal e Hidrovia*. Disponível em <http://ponce.sdsu. edu/hidroviareportportuguesechapter2.html>. Acesso em: 25 nov.2003. Menção a Bonetto (1975).

[302] *Ibidem*. Menção a Anderson et al. (1993).

rio da Prata, com 1240 km[303] (ANEXO – Tabela 2). A Argentina é o país que possui a maior frente fluvial da Hidrovia, com 1661 km, dos quais 375 compartilhados com o Paraguai, seguida do Brasil, com 1653 km, sendo que nessa extensão 393 são lindeiros com o Paraguai e 48 com a Bolívia. O Paraguai coloca-se em terceiro lugar, com 1321 km, dos quais 563 passam exclusivamente em seu território; e, em quarto lugar, encontra-se a Bolívia, com apenas 48 km compartilhados com o Brasil. O Uruguai não dispõe de nenhum trecho[304].

Para se compreenderem os objetivos do projeto de melhoria das condições de navegabilidade da HPP, é importante ter presente as características físicas e hidrológicas dos rios que a formam e o valioso ecossistema que encerra, em grande medida ainda inalterado, no qual se inclui o Pantanal Mato-Grossense.

1.1. Principais características geomorfológicas dos rios Paraguai e Paraná e suas implicações para as condições naturais de navegabilidade e intervenções de melhoria

Ao compreender os rios Paraguai e Paraná, e levando-se em conta sobretudo sua longa extensão, a HPP oferece condições naturais de navegação consideradas bastante satisfatórias, limitando-se as restrições de calado a alguns meses e a anos críticos[305]. De fato, à exceção dos rios da Bacia Amazônica, nenhuma outra via fluvial do mundo, em condições naturais, permite o tráfego contínuo de

[303] GRUPO DE TRABAJO *AD HOC* DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. Hidrovía Paraguay-Paraná. Estudio de Pré-Factibilidad. [S.l], nov. 1988. p. 22.

[304] FRAGA, Jorge Alberto. Cuenca del Plata, Río de la Plata e Hidrovía; tendencias geopolíticas y esfuerzos de integración. In: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*. Secretaría de Inteligencia de Estado, República Argentina, v. II, n. 1, p. 119, primer cuatrimestre, 1993. Ver também em CAF. *Los Ríos nos unen. Integración Fluvial Suramericana*, op. cit., p. 178.

[305] INTERNAVE ENGENHARIA. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica.* Relatório Final. Volume I, item 1.4/1, cópia disponível no arquivo do CIC.

embarcações de 1,5 m de calado, durante todo o tempo, na maioria dos anos, por mais de 3.400 km[306].

Um dos problemas que se colocam, principalmente no rio Paraguai e em menor grau no rio Paraná, com conseqüências para a navegabilidade de seus cursos, está relacionado com seu regime hidrológico anormal, que provocou a interrupção do tráfego no rio Paraguai, especificamente no trecho Corumbá/Puerto Quijarro onde se encontravam as minas de ferro de Mutum e Urucum, em período de águas baixas, entre 1962 e 1973[307]. Com o período de águas altas, em 1974, reiniciou-se de forma ativa a navegação no rio Paraguai, particularmente com o transporte de minério de ferro e manganês, soja e seus subprodutos, trigo, petróleo, calcário para a produção de cimento e produtos florestais. De acordo com estudos realizados, o aumento das águas do rio Paraná, a partir de 1972, deveu-se à construção de inúmeras represas em território brasileiro, a partir do anos 50, o que não aconteceu com respeito ao rio Paraguai. Considera-se, portanto, provável a repetição de períodos prolongados de águas baixas[308]. O regime hidrológico da HPP apresenta período de águas baixas entre julho e novembro e de águas altas entre dezembro e abril, sendo que este último coincide com a época da colheita de cereais e, portanto, de tráfego mais intenso.

Existe, contudo, no sistema platino, ordem natural *sui generis*, graças à complementaridade de seus recursos hídricos. Estudos realizados indicam que as boas condições de navegabilidade dos rios Paraguai e Paraná se devem ao efeito regulador das áreas inundadas do Pantanal

---

[306] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata. op. cit., p. 20.

[307] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (I.I.E.). *El Balance de la Economía Argentina. Alianzas Inter-Regionales.* Córdoba, Argentina: Talleres Gráficos de Ediciones Eudecor SRL, 2003. pp. 103, 104.

[308] *Idem*. p. 104. Ver também em D'ALMEIDA, Carlos Eduardo. Características e viabilidade técnica e econômica da Hidrovia. In: OPORTUNIDADES EMPRESARIAIS NA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ, 1990, São Paulo. A Hidrovia Paraguai-Paraná: oportunidades empresariais (síntese dos trabalhos apresentados). São Paulo: ILAM, 1990. p. 14.

Mato-Grossense, ao baixíssimo declive daqueles rios e à defasagem do regime pluviométrico entre as bacias de seus tributários[309].

1.2. Características do rio Paraguai

O rio Paraguai, com 2.500 km de extensão, nasce no estado do Mato Grosso, na serra de Tapirapuã, perto de Vila de Parecis, e torna-se navegável a 250 km, águas abaixo, nas proximidades de Cáceres, para então ingressar, em distância de 30 km, na região do Pantanal[310], pela qual percorre aproximadamente 300 km. O trecho de 650 km entre Porto Cáceres e Corumbá, de muita sinuosidade e pouca profundidade, mais que duplica a distância em linha reta e as maiores dificuldades localizam-se acima da confluência de seu afluente, o rio Cuiabá, com obstáculos sérios em seu leito e profundidades de apenas 2 ou 3 metros nos pontos críticos no período de estiagem[311]. Em estudo pioneiro do engenheiro Luis Tossini, realizado no ano de 1931, lê-se "*desde Cáceres a Barra Norte de Bracinho – unos 160 kilómetros – el río Paraguay sigue un curso sinuoso en un valle entre colinas bajas y una llanura aluvial bien definida*"[312].

---

[309] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca Del Plata. op. cit., p. 20. O Paraná cresce no verão e tem seus volumes mínimos no inverno, porém, um de seus principais afluentes, o rio Iguaçu, que contribui com 16% desse volume, tem comportamento sazonal diferente. Suas características são similares às do rio Uruguai, com nascentes nas margens do Atlântico, onde as chuvas ocorrem nos meses de inverno. O mesmo sucede com o Paraguai, cujas cheias anuais na zona de confluência tem de 3 a 4 meses de defasagem com respeito às do Paraná. Esse fenômeno acontece, apesar das precipitações nas bacias superiores dos dois rios ocorrerem nas mesmas épocas do verão, em função da presença no território brasileiro, águas acima de Corumbá, do Pantanal, maior planície inundável da América do Sul. Ver em Boscovich, 1999, op. cit., p. 101.

[310] I.I.E. op. cit., p. 95.

[311] Boscovich, 1999, op. cit., pp.107, 108 e 318. Ver também em Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca Del Plata. op. cit. pp. 22 e 25.

[312] Boscovich, 1999, op. cit., p. 318. Menção a estudo realizado por Luis Tossini em 1931.

Esses trechos que apresentam dificuldades para o transporte fluvial têm, no entanto, encontrado soluções mais fáceis e menos onerosas que a alternativa da saída pela bacia amazônica ou o investimento em ferrovias e rodovias até os portos do Atlântico, como é o caso da dragagem de alguns setores e a utilização de embarcações especiais de baixo calado para navegar a extensão de Porto Cáceres/Corumbá[313].

O trecho Ponta do Morro/Foz do rio Apa, que ainda percorre terrenos baixos do Pantanal Mato-Grossense e do Chaco Paraguaio, é o mais favorável à navegação de todo o rio Paraguai, devido à baixa sinuosidade e largura de 180 m, embora com algumas limitações de calado em bancos de areia, águas abaixo de Corumbá, e a necessidade de desmembramento de comboios[314].

Na porção inferior à desembocadura do rio Apa, o Paraguai é bastante largo, apresenta numerosas ilhas e leito menor relativamente sinuoso e instável, serpenteando entre bancos de areia até Assunção, onde se encontram os passos arenosos mais críticos do rio, ao sul de Corumbá, além de alguns passos rochosos, que dificultam a navegação ao norte e ao sul da capital paraguaia[315]. Os trechos entre Cáceres e Corumbá e entre Assunção e a confluência do rio Apa são considerados os mais críticos no âmbito do projeto Hidrovia, em função da riqueza ecológica, complexidade e fragilidade do Pantanal e fundamentalmente de seu papel regulador de todo o sistema hidrológico Paraguai-Paraná[316].

---

[313] Foram desenhadas por Bruno Pellizzetti, para o governo brasileiro, embarcações especiais, com calado baixo e maior manga do que a das convencionais, para substituir os trens de pequenas barcaças que operam com dificuldade em decorrência do contínuo desarme de trens em curvas fechadas, que eleva o custo do transporte a US$ 40 a tonelada apenas para o trecho Cáceres/Corumbá. O uso das novas embarcações diminuiria o custo do frete para US$ 11 a tonelada. Ver em Boscovich, 1999, op. cit., p. 319.

[314] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca Del Plata. op. cit., pp. 25-28.

[315] *Idem*, pp. 28-34.

[316] ANGULO CABRERA, Gildo. La navegabilidad en el río Paraguay: proyectos portuarios bolivianos. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763 – G-11, pp. 151-153, invierno 1991. Ver também em MAZONDO, José Osvaldo. La Navegación en la Cuenca del Plata. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración*, op. cit., p. 232.

Apesar da existência de freqüentes obstáculos produzidos por sedimentos de areia e numerosos meandros, o Paraguai permite o tráfego comercial de baixo calado em longas distâncias, devido à ausência de desníveis[317].

1.2.1. Características do Canal Tamengo

Afluente da margem direita do Paraguai, o Canal Tamengo constitui o principal acesso da Bolívia à Hidrovia, com extensão de 10,5 km, localizado na Província de Germán Busch, um pouco acima de Corumbá, ao conectar aquele rio à Lagoa de Cáceres. Conforma fronteira com o Brasil, seus primeiros 7 km são de soberania compartilhada e os 3,5 km restantes, de Arroyo Concepción à desembocadura do Paraguai, são exclusivamente brasileiros. Apresenta larguras de 80 a 100 m e suas profundidades permitem a navegação de embarcações de calado de 2,75 m (8 pés), durante 9 meses do ano, ficando interrompido seu trânsito durante os meses de estiagem e em épocas de seca[318].

Embora, habitualmente, o rio Paraguai alimente a Lagoa de Cáceres, em alguns casos, o fluxo inverte-se e o canal leva água à Lagoa. Conseqüentemente, qualquer modificação resultante do alargamento ou aprofundamento do canal pode provocar alterações inesperadas no equilíbrio hidrológico do sistema[319]. Em função disso, o governo municipal de Corumbá e entidades ambientalistas chegaram a impedir a dragagem de curto trecho do canal para permitir o calado de 3,3 m (10 pés), que possibilitasse o deslocamento dos comboios que transportam soja boliviana pelo Porto de Aguirres[320].

---

[317] BOSCOVICH, Nicolás. La Argentina en la Cuenca del Plata. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlantico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 66.

[318] I.I.E. op.cit., pp. 27 e 28.

[319] Bloch, op. cit., p. 83.

[320] Boscovich, 1999, op. cit., p. 113.

1.3. Características do rio Paraná

O rio Paraná, com 3.700 km de extensão, o mais longo dos três rios que formam o eixo platino, também nasce no planalto brasileiro e orienta-se em direção ao sul, em busca do Rio da Prata. Em seu curso superior, apresenta várias cataratas e quedas d'água, servindo de limite entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina[321]. No Brasil, recebe importantes tributários, entre os quais o Paranapanema, o Tietê, o Rio Grande e o Paranaíba, cujas nascentes estão próximas ao Atlântico. A partir da confluência com o rio Iguaçu, é compartilhado pela Argentina e pelo Paraguai, até receber a contribuição do rio Paraguai, para então se tornar exclusivamente argentino até sua desembocadura.

As condições naturalmente oferecidas pelo rio Paraná como via de navegação são excepcionais, exceção feita a escassos trechos do alto Paraná[322]. Estudo realizado pela Universidad Nacional del Litoral (Argentina), e divulgado em julho de 1995, concluía a respeito do trecho entre a represa de Yaciretá e Confluência, no alto Paraná: "*En este tramo existen varios pasos con insuficiente profundidad y/o ancho; se añade a esto la presencia de un fondo rocoso en un sector de aproximadamente 20 km de extensión, inmediatamente aguas abajo de la represa*"[323].

Depois de a ele juntar-se o rio Paraguai, apresenta nítida conformação de rio de planície e vasta amplitude no leito maior, que chega a adquirir mais de 20 km na região de Rosário, com grandes extensões retas favoráveis ao trânsito de grandes comboios. O trecho

---

[321] Castro, op. cit., p. 127.

[322] Boscovich, 1983, op. cit., p. 77; Boscovich, 1999, op. cit., p. 210.

[323] Boscovich, 1999, op. cit., p. 274. Referência ao Estudo elaborado pela Faculdade de Engenharia e Ciências Hídricas, da Universidade Nacional do Litoral, da República Argentina, sob a direção dos Engenheiros Héctor H. Prendes, Mario Schreider, Mario L. Amsler e José Huespe. Divulgado em julho de 1995, o referido Estudo intitula-se "Estudio de las Condiciones de Navegabilidad de los ríos Paraná y Paraguay, al Norte de Santa Fe, en territorio argentino".

superior do rio, no território argentino, conhecido como Paraná médio, apresenta condições bastante favoráveis à navegação fluvial e tem profundidades mínimas de 2,75m garantidos, em princípio, por dragagens periódicas. Há, no entanto, alguns passos críticos arenosos, cujas profundidades naturais variam muito, porém, em geral, não registram níveis inferiores a 1,8m, durante todo o ano, independentemente das obras de dragagem. Essas profundidades naturais podem, na realidade, até chegar a aumentar substancialmente, dado o efeito da autodragagem naquele trecho[324]. As saliências rochosas, que poderiam representar riscos à navegação, se encontram devidamente balizadas e a mudança de posição dos canais obriga a constantes balizamentos dos passos na dragagem.

No baixo Paraná, trecho navegado por embarcações marítimas, os canais de navegação são amplos e pouco sinuosos e não apresentam, portanto, restrições à navegação de embarcações marítimas de 7,5 m e 6 m (22 e 18 pés) de calado, respectivamente em Rosário e em Santa Fé. No delta do Paraná, encontram-se numerosas ilhas, canais e braços, com importante sedimentação de areia e as profundidades são mantidas por dragagem de no mínimo 9,7 m, no canal principal, utilizado para embarcações marítimas[325].

1.4. Breve descrição do Pantanal Mato-Grossense e de sua função reguladora

A bacia do Paraguai compreende imensa planície interior, com relevo extremamente plano, disposição geomorfológica peculiar que propiciou o surgimento de extenso grupo de alagadiços, o Pantanal Mato-Grossense. Integralmente localizado na região do alto Paraguai, ao norte de Corumbá, encontra-se circundado de alguns dos mais importantes biomas sul-americanos,

---

[324] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata. op. cit., pp. 34 e 35.

[325] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata. op. cit., pp. 38-39.

a floresta úmida amazônica, as savanas subúmidas do Brasil central, a floresta úmida atlântica e a floresta semi-árida da fronteira boliviano-paraguaia[326].

Maior planície sazonalmente inundável da América do Sul, cuja área pode alcançar 300.000 km², o Grande Pantanal, como também é denominado, por ser constituído de grupo de alagadiços, além de encerrar ecossistema e biodiversidade, em grande parte ainda inalterados, suas inundações periódicas revestem-se de essencial importância como agentes reguladores do regime hidrológico dos rios que conformam a HPP[327], ao produzirem efeito retardador do fluxo de água proveniente da bacia superior, que pode ser assim definido:

> *El Gran Pantanal actúa como una gigantesca esponja que absorbe y retiene por tres o cuatro meses las aguas de crecidas de verano y evita la coincidencia con las crecidas del Paraná, que producirían efectos anuales desastrosos en todo el Paraná Medio, el Inferior y el río de la Plata*[328].

Esse efeito serve, portanto, não apenas para manter a rica biodiversidade do Pantanal, mas também beneficia a navegação, uma vez que, ao evitar a coincidência de picos de estiagem e cheias dos rios Paraguai e Paraná, abrevia a estação da seca ao longo do sistema fluvial e previne inundações catastróficas no médio e baixo Paraná[329].

A canalização e o realinhamento dos canais podem comprometer a função de "esponja de água" exercida pelo Pantanal, responsável pela excepcional estabilidade do fluxo de água do Paraguai, assim como as obras de dragagem e retificação do rio podem ocasionar

---

[326] Ponce, op. cit., p. 3. Menção a Tricart (1982) e Prance e Schaller (1982).

[327] CAF, *Los Ríos nos unen. Integración Fluvial Suramericana,* op. cit., pp. 192, 193.

[328] Boscovich, 1999, op. cit., p. 101.

[329] Bloch, op. cit., p. 82.

o aumento da velocidade do fluxo de água e provocar erosão costeira. Processo esse sujeito à aceleração causada pela intensificação do tráfego. A esses riscos, some-se o da contaminação das águas também decorrente do aumento do tráfego e da crescente urbanização ao longo da via fluvial[330].

2. A relevância da HPP como via de integração física e econômica dos países platinos

A associação dos cinco países sobre as bases do Mercosul e em torno da utilização conjunta da Hidrovia tem importância fundamental dos pontos de vista geopolítico e geoeconômico. Deixa de lado velhas rivalidades e quebra isolamentos seculares, levando o desenvolvimento ao interior subcontinental. Integra mercados, ao constituir traçado norte-sul que une naturalmente os países platinos, e engloba interesses econômicos e industriais convergentes do Cone Sul.

2.1. Área de influência[331]: aspectos econômicos e sociais relevantes

A seguinte assertiva expressa com clareza e propriedade o valor estratégico e as potencialidades que encerra a zona de influência da HPP para o desenvolvimento sustentável dos territórios mediterrâneos do Cone Sul:

---

[330] Bloch, op. cit., pp. 81 e 85. Sobre os riscos provocados por eventuais intervenções na região do alto Paraguai, ver em CAF, *Los ríos nos unen*, op. cit., p. 193; Bloch, op. cit., pp. 81-89; Boscovich, 1999, op.cit., pp. 100-103.

[331] Trata-se da área em que produtores e consumidores poderiam ter interesse em utilizar a via de navegação para o transporte de mercadorias produzidas ou consumidas em comparação com os modos de transporte alternativos (rodoviário e ferroviário) disponíveis. Ver em HLBE. *Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Institucional da Hidrovia Paraguai-Paraná. Resumo Executivo*, p. 12.

> *"El área de influencia de la Hidrovía Paraguay-Paraná constituye una región de gran valor estratégico. Sus potencialidades económicas, variedad morfológica y climática, riqueza en materia de infraestructura portuaria, potencialidad productiva, disponibilidad energética, diversidad cultural y, finalmente, su situación geopolítica de privilegio en el Cono Sur la convierten en una región muy apta para la planificación de estrategias alternativas de desarrollo sustentable"*[332].

Com base em estudos que levaram em consideração os novos e projetados corredores de fluxos de mercadorias, especialmente de exportação, claramente definidos para outros modos competitivos do transporte fluvial, foram identificadas como áreas de influência do projeto HPP, parte do estado do Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul, no Brasil; o Departamento de Santa Cruz, na Bolívia; a totalidade do território do Paraguai; oito províncias do Norte, do Nordeste e do Centro da Argentina (parte do NOA, Formosa, Chaco, Santa Fé, Misiones, Corrientes, Entre Rios, e o Norte da Província de Buenos Aires) além do Departamento de Colônia, no Uruguai. Essa área de influência compreende extensão de 720.000 km² e população de mais de 40 milhões de habitantes[333].

É interessante notar que, inicialmente, os "Estudos de Viabilidade Econômica da Hidrovia Paraguai-Paraná", realizados pela INTERNAVE, haviam incluído, em princípio, na área de influência em território brasileiro, o estado de Rondônia e 112

---

[332] RUIZ ESTELLANO, Gualberto. *Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS) – Modo Fluvial (Cuenca del Plata)*. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Integración, 2000. p.52.

[333] CAF. *Los Ríos nos unen. Integración Fluvial Suramericana.* Santa Fé de Bogotá, Colômbia: Jorge Perea Borda, noviembre, 1998, p. 181. Ver também em I.I.E., op. cit., p. 99.

municípios do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, a partir de estimativas dos fluxos de transporte e das cargas cativas, ou seja, aquelas que por conveniência econômica manifesta são transportadas pela HPP[334]. No entanto, posteriormente, análise geral dos custos de transportes alternativos indicou que a área de influência em território brasileiro, para o transporte de grãos, principal mercadoria a escoar, compreenderia apenas 25 municípios do estado do Mato Grosso. Revelou a análise que, para os demais municípios, os custos de escoamento pelos portos de Paranaguá e Santos eram muito mais vantajosos e, no caso de Rondônia, a alternativa dos rios Madeira e Amazonas (Porto Velho-Belém) mais econômica[335].

A zona de influência da HPP cobre vastos territórios interiores de uma das regiões mais ricas e desenvolvidas da América Latina, com extensa área de terras cultiváveis e aproveitáveis para a agropecuária, aí incluídas as novas fronteiras agrícolas brasileira e boliviana, por onde se expandem vertiginosamente as plantações de soja. Encontram-se, nos limites da zona de influência da HPP, importantes reservas de petróleo e de gás natural (Argentina e Bolívia) que, em território argentino, abarcam uma das regiões mais desenvolvidas e industrializadas, onde estão as principais instalações industriais siderúrgicas, petroquímicas e refinarias de petróleo. Engloba, igualmente, as importantes jazidas de ferro e manganês de Urucum (Brasil) e Mutum (Bolívia), cuja produção vem sendo canalizada por embarcações especiais, a custos que lhe conferem maior competitividade no mercado internacional, além dos afloramentos de calcário de Vallemi, no Paraguai, próximos à desembocadura do rio Apa, que estão sendo aproveitados

---

[334] INTERNAVE ENGENHARIA. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica.* Relatório Final, Volume III, fevereiro de 1990, item 3.4/1.

[335] PAEZ, Rodolfo. Historia del Problema. Síntesis de la Solución. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763 – G-11, pp. 334 a 336, invierno 1991. Ver também SGUT, Martin. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables.* Buenos Aires: BID-INTAL, 1997, pp. 59 e 60.

industrialmente para a produção de cimento, calcário agrícola e cal, em território boliviano. Além disso, as reservas de minério de ferro poderão tornar-se a principal fonte de matéria-prima para as indústrias siderúrgicas do Paraguai, da Argentina e do sul do Brasil[336].

Essa zona oferece também oportunidades de sinergia com a área energética e possibilidades de interconexões multimodais com outros meios de transporte (ANEXO – Figura 5). O sistema Paraguai-Paraná e seus tributários possuem potencial de geração de energia elétrica de aproximadamente 60.000 megawatts, dos quais 40.000 já estão sendo explorados[337], além de extensa malha portuária (ANEXO – Figura 6).

2.2. Vantagens comparativas do transporte fluvial

A respeito das vantagens comparativas do transporte fluvial, afirma o relatório *El Balance de la Economía Argentina en 2003*:

> *Actualmente el comercio del MERCOSUR moviliza 45 millones de TM al año. Y sin obra alguna la Hidrovía transportó 10 millones de TM, que de acuerdo a proyecciones al 2010 alcanzará 20 milliones de TM. Por carretera o ferrocarril (el 70% de la producción de la zona de influencia del Alto Paraná) el costo es de US$ 50 a US$ 120, con una duración de tres días hasta un puerto de ultramar (Brasil).*

---

[336] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata. op. cit., pp. 12-16.

[337] SILVA, Eliezer Batista da. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America.* [Estudo patrocinado pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Corporación Andina de Fomento (CAF), AVINA Foundation, Bank of America, Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (CAEMI) e Business Council for Sustainable Development – Latin America (BCSD-LA)]. , April, 1996. pp. 42 e 43. Veja também em FONSECA, Paulo Sérgio Moreira da. *O Processo de Integração da América Latina e do Caribe.* [Palestra Proferida] In: IEPES/IRBr/IPEA/BID. Seminário sobre a América do Sul. A organização do Espaço Sul-americano: seu significado político e econômico. (2000: Brasília, DF). v.1, p. 137 e 138.

> *Mientras que por vía fluvial el costo es de US$ 15 a US$ 20 y con un tiempo estimado de 16 días aproximadamente*[338].

De acordo com o mesmo relatório, se realizadas as intervenções de dragagem, balizamento e sinalização necessárias na HPP, os tempos de percurso reduzir-se-iam consideravelmente, de 3 a 5 dias do Porto de Rosário a Assunção e 7 dias até Corumbá. De Nova Palmira a Assunção a viagem tardaria 5 dias e até Corumbá, apenas 8 dias, com a vantagem de menor custo de frete incidente no produto de exportação, devido também à navegação noturna ininterrupta.

Os vários estudos realizados são unânimes com respeito às significativas vantagens comparativas do transporte fluvial em relação ao ferroviário e ao rodoviário, sempre que se trate de movimentar cargas não perecíveis de grande volume e peso e baixo valor agregado, em distâncias superiores a 400 km. Essas vantagens traduzem-se em baixos custos de frete; grande capacidade de escoamento de carga; facilidade de transporte de cargas indivisíveis, muito volumosas ou pesadas; economia de combustíveis e menor impacto ambiental. A título de ilustração, e tendo em conta a capacidade de carga para transportar equivalente a 1.600 toneladas, por via fluvial, seria necessária apenas uma barcaça, enquanto, por ferrovia, utilizar-se-iam 40 vagões e, por rodovia, 80 caminhões[339] (ANEXO – Tabela 3).

Em 1964, a Comissão Mista Brasil-EUA já havia chegado a conclusões semelhantes ao mencionar o uso das hidrovias sul-americanas, salientando como exemplo o transporte fluvial em grande escala de manganês das minas de Urucum, nas proximidades de

---

[338] I.I.E. op.cit., p. 106.

[339] Bloch, op. cit., pp. 32-35. Menção ao documento da União Européia "Política de Transporte y el Ambiente". Veja também em I.I.E. op. cit., p. 98 e em Boscovich, 1999, op. cit., pp. 72 a 75, 109, 110 e 229.

Corumbá, realizado por barcaças, através das rotas do Paraguai e do Paraná, do Porto de Corumbá ao de Nova Palmira[340]. E, por sua vez, relatório anterior da mesma Comissão Mista, publicado em 1955, pelo *Institute of Inter-American Affairs*, sob o título *Brazilian Technical Studies*, aconselhava:

> Onde existem rios e onde suas características físicas são tais que possa ser desenvolvido um transporte hidroviário sobre uma porção substancial de seu curso, nenhum outro meio de transporte a granel já utilizado provou ser tão econômico (...). É um auxiliar poderoso na penetração econômica e na exploração de áreas não-desenvolvidas (...) onde existem rios aproveitáveis e onde o grosso da carga a ser movimentada cai dentro da primeira categoria (...), o transporte hidroviário interior deve ser

[340] Ver em Boscovich, 1999, pp. 109, 110 e Boscovich, 1983, pp. 81-84, em que descreve as conclusões da Comissão Mista Brasil-EUA de 1964: “Un ejemplo de transporte fluvial en gran escala en América del Sur es el mineral de Urucum (manganeso), en las proximidades de Corumbá, estado de Mato Grosso, realizados a través de barcazas de 2.000 toneladas c/u, en número de 10, que transportan 20.000 t por tren, empujadas por un remolcador de 2.500 HP. El transporte se hace por las rutas Paraguay y Paraná desde el puerto de Corumbá, en Mato Grosso, a través de 2.400 km al puerto uruguayo de Nueva Palmira; la tripulación del convoy es de 21 personas y el viaje de ida y vuelta se hace en 32 días, incluida carga y descarga; se gastan 162 ton. de combustible y exige 6.720 horas hombre(...) La vida útil de cada convoy de este tipo, sin apreciable gastos de conservación y mantenimiento es de 30 años y su costo del orden de C.R.$ 1.200.000.000. Para transportar la misma carga, a la misma distancia, serían necesarios 1.000 camiones haciendo dos viajes con una potencia total de 150.000 Hp, consumiendo 4.800 t de combustible, exigiendo 64.000 horas-hombre, una infra-estructura de caminos, transporte de combustibles para abastecimiento – 25 por ciento del transporte total de las 20.000 t de mineral – etc. La vida útil de un camión es de cinco años, considerando el 50 por ciento de las piezas repuestas. De esta manera, mientras un convoy de barcazas y remolcador se deprecia en 30 años, se deprecian 18.000 camiones a un precio de C.R. $ 90.000.000.000 (...). De lo anterior surge que es necesario utilizar 60 veces más potencia usando camiones en lugar de barcazas, lo mismo que 28 veces más combustible, 9,5 veces más horas/hombre y 77 veces más capital fijo (amortización camiones o barcazas). Esas sustanciales diferencias ponen de manifiesto la ventaja del transporte fluvial para largas distancias – superior a 400/500 km – para cargas especialmente de mucho volumen y peso y no perecederas. O sea, que no requieran un menor tiempo de traslado que por otros medios más rápidos (tren, camión o avión)”.

> desenvolvido de preferência a qualquer outro meio de transporte[341].

Não é por outra razão que o uso de vias fluviais constitui fator básico da economia das nações desenvolvidas para transportar matérias-primas para suas indústrias, o que se justifica, além de outras vantagens, por sua capacidade de carga e seu custo por quilômetro várias vezes inferior ao dos outros meios de transporte, o que implica importante economia em investimento de materiais, combustível e mão-de-obra[342].

De acordo com estimativas do CIH, quando a Hidrovia estiver funcionando plenamente, o transporte fluvial competirá com o rodoviário em melhores condições. Calcula-se que a via fluvial oferecerá custo de US$ 20 por tonelada, em relação aos US$ 50 a US$ 65 do rodoviário e aos US$ 38 a US$ 45 do ferroviário[343].

Embora se possa afirmar que o transporte fluvial é ideal para produtos de grande volume em relação ao seu valor e que, por sua natureza, não exigem transporte de curto prazo, não se pode perder de vista que suas vantagens se fundamentam na existência de zonas industriais e agrícolas desenvolvidas ao longo do rio; de porto importante em sua desembocadura ou em suas proximidades; de adequadas conexões com outros meios de transporte terrestre (ferrovias e rodovias) e de centros de transferência de cargas, que permitam o transporte multimodal[344].

Além de reunir essas condições, a HPP representa meio para a circulação de mercadorias entre as regiões mediterrâneas e vínculo fundamental com a economia mundial, através do porto de Nova Palmira. Encerra elementos relevantes do novo paradigma proposto

---

[341] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão da América Meridional (DAM-I). *Hidrovias e Interligação de Bacias Hidrográficas,* Seção de Publicações, 1968, p. 16.

[342] Boscovich, 1983, op. cit., p. 83.

para o desenvolvimento da infra-estrutura da América do Sul, sobretudo o de sinergia com a área energética, por seu potencial e capacidade instalada, e propicia a formação de cadeias produtivas, ao abrigar em sua zona de influência a um só tempo reservas naturais, concentração de pólos industriais e mercado consumidor significativos.

2.3. Particularidades do Porto de Nova Palmira e do Rio da Prata

Em 1983, o Contra-Almirante Jorge Fraga já assinalava em seu livro *La Argentina y el Atlántico Sur* que a necessidade de revitalizar a atração do Rio da Prata no âmbito de sua bacia, estava associada à tendência ao progressivo aumento do uso de embarcações de maior calado, na Argentina, em decorrência da regra básica de que, quanto maior a tonelagem, menor o custo do frete. Com base nessa tendência, poder-se-ia prever a prática, no futuro, do uso de navios de calado da ordem de 12 a 15 m (45 a 55 pés). Essa observação levava, por sua vez, à consideração das condições hidrográficas do rio, em função das dificuldades apresentadas pelo Porto de Buenos Aires[345], cuja profundidade limita-se a 10 m (30 pés) e em cujo leito acumulam-se depósitos significativos de sedimentos, provenientes sobretudo do rio Bermejo, que obriga a realização de constantes obras de dragagem[346].

Essa constatação remete às discussões sobre a construção de um porto de águas profundas, em Punta Médanos, que suprisse as deficiências do de Buenos Aires. Autores uruguaios defendiam a

---

343 Bloch, op. cit., pp. 77 e 107. Outros cálculos estabelecem que a incidência do frete passará do atual US$ 0,009 t/km a US$ 0,005 t/km, similar à que se registra no rio Mississipi, nos EUA.

344 Bloch, op. cit., p. 31.

345 FRAGA, Jorge Alberto. *La Argentina y el Atlántico Sur. Conflictos y Objetivos*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. pp. 104 e 105.

346 Fraga, 1993, op. cit., p. 120.

conveniência de se construir o referido porto em águas de jurisdição uruguaia, como empreendimento binacional uruguaio-argentino, na localidade de Coronilla, perto do limite com o Brasil, ou em La Paloma, nas proximidades da cidade de Rocha, antiga aspiração do Uruguai.

O Paraguai e a Bolívia estiveram sempre mais próximos diplomaticamente do Brasil do que o Uruguai no tratamento do tema da Bacia do Prata. Assim, o Uruguai, mais independente, em função de sua tradicional neutralidade, procurou valer-se da desfavorável geografia marítima argentina e de suas dificuldades para lograr o controle de um porto profundo na desembocadura do Prata, com vistas a transformar sua condição de Estado "tampão" em de país "chave":

> *Uruguay posee un gran valor por su posición ante la difusión de los recursos del gran espacio regional al cual pertenece. Observando éste – tanto en su visión de Cuenca del Plata como en la relación Cono Sur – Uruguay se destaca más cercano a la Argentina que al Brasil, recostándose sobre sus costas el triángulo geoeconómico: Buenos Aires-Córdoba-Asunción. Sin embargo, su equidistancia respecto a Brasil y Argentina, le permite conformar una posición estratégica importante, ya que también para Brasil, el frente platense-atlántico uruguayo en función de la región le es importante para un gran sector de su área platina*[347].

No entanto, pode-se dizer que o Uruguai coloca-se, em termos estratégicos, em posição muito mais importante para a Argentina do que para o Brasil, que domina com suas imensas costas todo o Atlântico Sul. Para a Argentina, o Uruguai é vital porque controla sua artéria de

[347] SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. *La Integración en la Cuenca del Plata*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1990, p. 91. Menção a QUAGLIOTTI de BELLIS, Bernardo. *Uruguay en la Cuenca del Plata*. In: DALLANEGRA PEDRAZZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*". Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 162.

comunicações com o resto do mundo, o rio da Prata. Estando o mencionado triângulo geoeconômico próximo ao Uruguai, torna-se evidente a vulnerabilidade da Argentina em relação àquele país vizinho, o que não ocorre com o Brasil[348].

Assim, com o intuito de transformar-se em país-chave, o Uruguai investiu em tentativas de busca de alternativas próprias, e até mesmo binacionais com a Argentina, para garantir a construção ou aparelhamento de porto que competisse com os brasileiros da costa atlântica, por posicionar-se mais próximo ao Prata. Nesse contexto, alistou Nova Palmira, Fray Bentos e Montevidéu entre os sistemas de transferência flúvio-marítimos (barcaça-navio), tratando de assegurar a este último 13 m (40 pés) de calado, e passou a contemplar a construção de porto de águas profundas em La Paloma ou em Coronilla.

Do ponto de vista argentino, eventual empreendimento binacional poderia servir para frear as tentativas do Brasil de atrair a produção rioplatense em direção a seus portos, mas não constituía alternativa ao porto de águas profundas a que almejava a Argentina, sob sua jurisdição, na desembocadura do Rio da Prata, cuja missão seria atuar como fator de reativação do tráfego fluvial de toda a Bacia do Prata[349], a fim de manter o tradicional controle de sua desembocadura.

Ao não se haver concretizado a construção do cogitado porto de águas profundas em Punta Médanos, alternativas de revitalização da navegação na Bacia, que oferecessem melhores resultados e maiores vantagens do que o de Buenos Aires, surgiriam mais tarde no âmbito do projeto HPP. Ademais dos portos brasileiros e uruguaios, apareceria também projeto do Brasil, por intermédio de seu setor privado, de porto pentanacional na desembocadura do Prata, em águas de 20 m (60 pés) de profundidade e em posição que, segundo autores argentinos, muito provavelmente, estaria em águas uruguaias, de

---

[348] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 90.

[349] Fraga,1983, op. cit., p. 105.

acordo com o princípio da eqüidistância aplicado pelo Tratado do Rio da Prata para delimitar jurisdições adjacentes entre a Argentina e o Uruguai[350]. A adoção desse princípio em detrimento do critério do paralelo, que historicamente poderia parecer mais adequado na interpretação argentina, foi considerada vitória do Uruguai, uma vez que o Brasil ficava definitivamente afastado da banda oriental do Prata e era subtraída da Argentina vasta porção de seu mar territorial, juntamente com seus recursos (78.000 km²)[351]. A proposta de se construir um terminal em águas profundas no Rio da Prata, como ilha flutuante ou como instalação fixa, ademais da estabelecida para o complemento de carga pelo Tratado do Rio da Prata e sua Frente Marítima, que pudesse servir a HPP, tampouco foi levada a cabo. Caso o fosse, provavelmente teria suscitado problemas nas relações argentino-uruguaias, uma vez que o Uruguai aspirava a que processo similar se efetuasse através dos portos de Montevidéu ou Nova Palmira sobre o rio Uruguai[352].

O Uruguai sempre colocou seus portos à disposição dos países da Bacia do Prata que pudessem necessitá-los, no caso, a Argentina, o Paraguai e a Bolívia. A vizinhança com a Argentina o torna lógico, mas o Uruguai oferece colaboração também à Bolívia e ao Paraguai, há aproximadamente 5 décadas. Com a construção de doca oficial, a capacidade de transferência de cargas de Nova Palmira elevara-se de 400.000 para 750.000 toneladas anuais[353],

---

[350] FRAGA, Jorge Alberto. El Sistema del Plata. Visión Geopolítica. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento nº 763-G-11,. p. 81, invierno, 1991. Ver também em Paez, Rodolfo, op. cit., p. 330.

[351] Fraga, 1983, op. cit., p. 101.

[352] ALETTI AUFRANC, José Maria. La Cuenca del Plata.. In: *Boletín del Centro Naval*: *La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n . 763-G-11, p. 327, invierno 1991.

[353] RUIZ ESTELLANO, Gualberto. La posición “humilde pero firme”, del Paraguay. In: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*. Secretaría de Inteligencia de Estado, República Argentina, vol. II, n. 2, pp. 106, 107, segundo cuatrimestre, 1993.

transformando-se, à época, em um dos terminais passíveis de integrar a HPP. Situado no outro extremo de Cáceres, a 3.442 km, o Uruguai tinha seus portos já instalados, como é o caso de Nova Palmira e Fray Bentos, e vocação para vender serviços, já que, por sua dimensão territorial e pela natureza de seus solos, não chegaria a ser grande exportador de grãos[354]. A pretensão uruguaia de converter Nova Palmira em porto terminal de transferência de carga do sistema Paraguai-Paraná, apoiada pelo Brasil, não seria, num primeiro momento, corroborada pela Argentina, por razões óbvias, sob a justificativa de que se deveria evitar o monopólio, que produz maiores custos e atritos entre os países intervenientes[355].

Em meio a essas circunstâncias, o Brasil surpreendeu com a proposta de retomada do eixo natural Norte-Sul, mediante projeto de melhoria das condições de navegabilidade da Hidrovia Paraguai-Paraná, objeto do próximo capítulo.

Antes, porém, é interessante notar que a decisão de excluir o Rio da Prata do Projeto da HPP, tomada na terceira reunião de consultas sobre a Hidrovia, em que a chancelaria uruguaia logrou que se a denominasse Hidrovia Paraguai-Paraná e, entre parênteses, Porto Cáceres- Porto de Nova Palmira, acabaria gerando, no início, ressentimentos entre alguns setores argentinos, que insistiam em a ela se referir como HPPP (Paraguai-Paraná-Prata)[356]. Mais do que isso, deixariam aqueles setores, sobretudo

---

[354] SANGUINETTI, Jorge. Conferencia sobre aspectos Socio-Políticos y Económicos de la Hidrovía. In: *Revista Geográfica,* [S.l.] n. 114, pp. 81 e 82, jul.-dic. 1991.

[355] CASTILLO, José Luis. Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Boletín del Centro Naval*: *La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, p. 307, invierno 1991.

[356] VENESIA, Gualberto. *Hidrovía Paraná-Paraguay.* Disponível em <http://www.desarrolloyregion.com/ampliar.asp?contentId=86>. Acesso em: 16 jun. 2004. Ver também em Sanguinetti, op. cit., p. 82; MALINS, Luis Alberto. El aspecto comercial. In: *Boletín del Centro Naval*: *La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, vol. 109, p. 310, invierno 1991; e RODRIGUEZ ZÍA, Jorge. *Puertos Preciosos.* Buenos Aires: Circulo Militar, 1993. pp. 123-127. Com respeito à questão comenta Zía que, ao necessitar escoar sua produção por via mais econômica que a ferrovia e a rodovia até o porto de Santos,

nos meios militares e geopolíticos, transparecer desconfiança em relação à intenção genuína do Brasil de retomar a HPP como via de integração, na medida em que Nova Palmira poderia representar ameaça ao centripetismo do porto de Buenos Aires, reavivando antigas rivalidades[357]. Essa desconfiança aparece claramente em estudo realizado por Nicolás Boscovich, em 1990, no qual deixava o seguinte registro:

> *Se pueden observar maniobras de marginamiento al privilegiarse a Nueva Palmira como puerto terminal del sistema; los peligros de que se incluya en los acuerdos la construcción y administración multinacional de un puerto profundo en jurisdicción del río de la Plata (penta-puerto isla); la iniciativa de crear empresas navieras de bandera boliviana y paraguaya con participaciones accionarias internacionales; y la reiteración uruguaya para la creación de un ente plurinacional para administrar la Hidrovía, siendo que el tramo más importante está en territorio argentino. No se debe caer en la ingenuidad de imaginar que el Brasil, que siempre tuvo un claro pensamiento en la concepción de sus grandes obras de infraestructura y ahora debe renunciar a algunas de sus más caras 'directrices geopolíticas' (...) no tratará de disminuir las crecientes*

"*Brasil diseñó un plan de hidrovías que no pudo llevarse a cabo no más que en partes. Entonces arregló con el Uruguay el uso del Puerto de Nueva Palmira sobre la desembocadura del Río Uruguay en la Plata. Y de esa manera, teniendo asegurado con un tratado el uso del Paraná-Paraguay, no necesita incluir el Plata en el futuro tratado de la Hidrovía. (...) por tener su salida natural por el Plata deberá denominarse PARAGUAY-PARANÁ-PLATA (HPPP) con absoluta propriedad.*" É interessante notar que o Estudo de Pré-factibilidade, op. cit., p. 39, considera que Nova Palmira "*ya se encuentra en el Río de la Plata*", contrariamente ao que afirma a maioria dos autores.

[357] Em palestra proferida no âmbito de seminário internacional sobre hidrovias, realizado em Harvard, em abril de 1996, o Vice-Ministro de Relações Exteriores da Argentina, Fernando Petrella, mencionou que seu país poderia eventualmente considerar a inclusão do rio da Prata no Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná. O ex-presidente Luis Alberto Lacalle, que presidia o Painel, foi enfático em discordar do diplomata argentino.

ventajas geoestratégicas que irá adquiriendo la Argentina con la utilización plena y óptima de los corredores fluviales. Maniobrará para diluir el poder de decisión de nuestro país mediante el acuerdo para la creación de entes administrativos y empresas multinacionales, y privilegiando en el emprendimiento a los otros países más débiles de la región[358].

Não obstante, há visões diferenciadas sobre essa questão. Se em determinado momento pareceu que Nova Palmira fosse concorrente dos portos argentinos, essa inferência não encontra fundamento na realidade dos fatos, uma vez que, em toda a zona do baixo Paraná, a Argentina tem capacidade portuária instalada para movimentar 30 milhões de toneladas enquanto Nova Palmira dispõe de instalações para armazenagem de apenas um milhão e meio de toneladas[359]. O atual Secretário-Executivo do Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH), Engenheiro Juan Antonio Basadonna, por sua vez, em palestra proferida no Instituto de Estudios Regionales de Rosário, afirmou que o Rio da Prata foi excluído do acordo da Hidrovia "porque os interesses de Buenos Aires e Montevidéu não queriam dele depender"[360].

Defendeu a tradicional posição do Uruguai de excluir o Rio da Prata daquele acordo multilateral. Na ocasião, o diretor da Administração Nacional de Portos do Uruguai ponderou que eventual inclusão do Rio da Prata no Acordo de Transporte da Hidrovia inevitavelmente levaria à revisão do Tratado de limites do "Rio da Prata e sua Frente Marítima", o que poderia significar ameaça para vários dos benefícios alcançados pelo Uruguai com a assinatura do mencionado tratado bilateral. É interessante notar também que, na III Reunião Extraordinária do CIH, as delegações da Bolívia e do Paraguai insistiram na tese de que o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná deveria necessariamente abranger o Rio da Prata, no que foram contestadas pelos representantes argentino e uruguaio.

[358] BOSCOVICH, Nicolás. Hacia la integración fluvial en la Cuenca del Plata. In: *Boletín del Centro Naval. La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración.* Suplemento nº 763 – G-11, vol. 109, año 110, Buenos Aires, feb. 1993. pp. 112 e 113.

[359] Venesia, op. cit., p. 6.

[360] BASADONNA, Juan Antonio. *Conferencias sobre Hidrovías: Integración y Federalismo, geopolítica e Hidrodesarrollo.* [Palestra proferida]. Ciclo de Conferências organizado pelo Instituto de Estudios Regionales de Rosário, realizado em 24 de junho de 2004, ao qual a autora deste trabalho esteve presente.

Não parece restarem dúvidas, no entanto, de que, ao ser lançada a idéia de revitalização do eixo Norte/Sul, pelo Brasil, o que causou reações iniciais de inconformidade entre vários autores argentinos, criou-se a expectativa de recuperação do centripetismo da desembocadura do Rio da Prata, em águas argentinas[361].

Embora simbolizasse a alteração do paradigma da confrontação, a gênese do projeto da Hidrovia deu-se em ambiente de suspicácia e competitividade, que se reflete ainda hoje na dificuldade de concertar posições, como se depreenderá dos próximos capítulos.

---

[361] O Dr. Roberto M. de Luise, consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Apoio ao Ministério das Relações Exteriores no Mercosul, comentava a respeito da necessidade de definir onde seriam realizadas as transferências de cargas na Hidrovia, em palestra proferida sobre "La Hidrovía y el Mercosur; tendencias modernas hacia la integración", que, embora o transporte fluvial seja, por definição, mais econômico do que o terrestre, é mais caro que o marítimo e, portanto, os transportadores procurarão sempre minimizar o trajeto por via fluvial em favor do marítimo. Com base nesse raciocínio, ressaltou que os portos argentinos de Rosário oferecem grandes possibilidades para a operação de embarcações de ultramar. In: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia,* Secretaría de Inteligencia de Estado, República Argentina, vol. II, n. 1, p. 126, primer cuatrimestre, 1993.

Capítulo IV

Apresentação do Projeto Hidrovia Paraguai-Paraná

Apresentação do Projeto Hidrovia Paraguai-Paraná

1. As motivações e as origens

1.1. O contexto das motivações

A HPP foi, historicamente, o eixo geopolítico de penetração colonizadora e de transporte maciço de cargas nas regiões interiores da Bacia do Prata. Durante séculos, mantiveram-se os rios que a formam como principais vias naturais de comunicação e de comércio de bens do *hinterland* da Bacia do Prata[362].

A partir de meados do século XX, os interesses brasileiros de promoção da integração nacional levaram o país a priorizar os eixos de transporte no sentido Leste/Oeste, em detrimento do Norte/Sul, dando início ao longo período de confrontação com a Argentina, traduzido na disputa dos eixos transversais versus eixo longitudinal. Essa iniciativa foi facilitada pelo baixo preço do petróleo até 1974 e pela política de acúmulo de capital que permitiu ao Estado brasileiro, protecionista e condicionado por visões geopolíticas, traçar sua estratégia na área de transporte, sem levar em consideração a questão

---

[362] SPALLANZANI, Plinio. Integración del Río Uruguay a la Hidrovía Paraguay-Paraná. Navegación en la Cuenca del Río Uruguay. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, p. 238, invierno 1991.

dos custos[363]. Grande parte da zona economicamente ativa tinha ainda o privilégio de estar localizada nas proximidades da costa atlântica, o que a tornava dependente dos portos do Rio Grande, Paranaguá, Santos e Rio de Janeiro e dispensava, portanto, a otimização do uso da Hidrovia[364].

A partir dos anos 50, a concorrência competitiva do transporte terrestre, especialmente o rodoviário, em relação ao fluvial, causou a redução do tráfego nos rios Paraguai e Paraná a um quinto de seus valores máximos registrados até então[365], culminando com o quase abandono da navegação no alto Paraguai, além do corte no alto Paraná, ocasionado pela construção da represa de Itaipu. Essa situação viria a agravar o lento processo de deterioração das condições oferecidas pela via de navegação, que já carecia de obras de melhoramento, inclusive no que diz respeito à infra-estrutura e à operação portuária[366]. A ausência de investimentos na manutenção da infra-estrutura e no desenvolvimento de políticas de transporte adequadas acentuou a diminuição do volume de carga transportado pela via fluvial, e as tentativas de recuperá-la nos anos 60 e 70, à parte os empecilhos de ordem geopolítica, não se sustentavam em justificativas econômicas claras[367].

---

[363] KOUTOUDJIAN, Adolfo. Demanda y geopolítica en la Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia,* Secretaría de Inteligencia de Estado, República Argentina, vol. II, n. 1, p. 122, primer cuatrimestre, 1993.

[364] MALINS, Luis Alberto. El Aspecto Comercial. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 310, invierno 1991.

[365] Koutoudjian, op.cit., p. 122.

[366] SANGUINETTI, Jorge. Conferencia sobre aspectos Socio-Políticos y Económicos de la Hidrovía. In: *Revista Geográfica,* [S,l.], n. 114, p. 75, jul./dic. 1991.

[367] GRUPO DE TRABAJO *AD HOC* DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. Hidrovía Paraguay-Paraná. Estudio de Pré-Factibilidad. [S.l.], nov. 1988. p. 4. A perda de competitividade do transporte fluvial, que é, em princípio, mais econômico do que o ferroviário e o rodoviário, estava também associada à concessão de subsídios a esses meios de transporte e à utilização de embarcações precárias no alto Paraguai, por falta de condições apropriadas para o uso de grandes comboios, além da inexistência de infra-estrutura adequada para as operações de carga/descarga e de transbordo. Ver em Sanguinetti,

Na década de 80, superadas as rivalidades entre Brasil e Argentina, e diante da forte tendência à polarização do mundo em macro-centros de poder regional, a integração econômica e física tornara-se um imperativo do desenvolvimento, incompatível com a política de corredores de tráfego antagônicos. Elemento fundamental do que viria a ser a futura geopolítica de complementação regional, a integração econômica e física passaria a adquirir espaço prioritário nas agendas externas brasileira e argentina, com a adesão gradual de outros países e blocos regionais, como solução para problemas internos dos países da região e para a sua inserção competitiva no mercado internacional. Já não mais se esbarrava no obstáculo da preferência atribuída pelo Brasil ao escoamento de sua produção pelos portos do Atlântico, privilegiando a integração nacional em detrimento da regional e da opção pelo meio de transporte mais econômico.

1.2. A motivação econômico-comercial: a fronteira agrícola no Centro-Oeste brasileiro

Coincidentemente, na década de 80, colhiam-se os resultados justamente da implementação da política de integração nacional, fundamentada em incentivos concedidos pelo governo federal para induzir o fluxo de migrações internas em direção às áreas remotas do território brasileiro.

A resposta àquela política foi surpreendente. Já em meados da década de 70, atraídos pelas facilidades de crédito agrícola, linhas especiais de financiamento e redução da taxa de juros, entre outros incentivos, começaram a afluir produtores de soja dos estados do sul para a região de "Chapadão dos Parecis", no Mato Grosso. E, em apenas 10 anos, o Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul

---

op. cit., p. 75; BRAIDOT, Nestor P. Un proyecto actual, una realidad futura? In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 285, invierno 1991.

e Rondônia) passava a ser responsável por quase 50% da produção de soja no Brasil. O aumento do cultivo de soja naquele Estado, cujo potencial de expansão é de 30 milhões de hectares[368], alçou o Brasil à posição de segundo produtor mundial do cereal, superado pelos EUA, e elevou a 11% a participação do produto na pauta de exportações brasileiras, correspondentes a 1,5% do PIB do país[369].

Com a expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste brasileiro e, em menor medida, em regiões da Bolívia, do Paraguai e do Nordeste argentino, o desenvolvimento acelerado da região interior da Bacia do Prata e o crescente vínculo internacional de sua economia passariam a exigir soluções de transporte competitivas. Essa necessidade viria a justificar a revalorização da via fluvial, uma vez que, se navegados de Corumbá ao Atlântico, em boas condições, os fretes graneleiros flúvio-marítimos poderiam chegar a representar economia da ordem de 50% em comparação a outros meios de transporte terrestre[370]; sendo, portanto, a Hidrovia, o meio mais viável de garantir competitividade aos produtos do *hinterland* platino, no mercado europeu, em relação aos provenientes da América do Norte.

Nessas condições, as necessidades de desenvolvimento das regiões mediterrâneas e interiores da Bacia do Prata constituíram um

---

[368] Esse potencial de expansão corresponde a três vezes a área brasileira cultivada com soja e o Estado do Mato Grosso é a região que apresenta maiores condições de expandir o cultivo de soja, no curto prazo.

[369] Essa resposta deveu-se às excelentes condições climáticas e do solo da região bem como do desenvolvimento de pesquisa na área de criação de novas variedades de soja e da afluência de expressiva massa de recursos humanos especializados emigrada de outros centros produtores do país. Ao reunir essas qualidades, que lhe garantem alto valor protéico e, conseqüentemente, maior rendimento industrial, a produção de soja do Centro-Oeste passou a merecer a preferência dos compradores internacionais de grãos. Ver em FENSTERSEIFER, Milton e SILVA, Ricardo Arioli. Mato Grosso, HPP e Integración. In: *Boletín del Centro Naval*: *La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, pp. 290 e 291, invierno 1991. Os autores são ex-presidentes da Associação de Produtores de Grãos de Chapadão dos Parecis.

[370] Koutoudjian, op. cit., p. 122.

dos fatores de indução do processo de mudança concreta do antigo paradigma de antagonismos para outro pautado pela almejada complementaridade harmônica. Exemplo claro dessa nova realidade foi a busca pelo Brasil de saída fluvial na direção Norte-Sul, o que levou o país a propor projeto compartilhado para melhorar as condições de navegação dos rios Paraguai e Paraná. A iniciativa era de interesse também da Argentina, não apenas por questões de ordem geopolítica, já consideradas anteriormente, mas sobretudo porque percebida como indispensável para impulsionar o desenvolvimento econômico do Norte (NOA) e do Nordeste (NEA) argentinos[371], assim como também o era para o Paraguai e as regiões do oriente boliviano[372].

1.3. O ENQUADRAMENTO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO

O processo da Bacia do Prata teve início, em 1967, antes mesmo da assinatura de seu tratado constitutivo, quando se realizou em Buenos Aires, a convite do Governo argentino, a I Reunião de

---

371 BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p.95.

372 Porém, não se pode deixar de considerar que a idéia de revalorização da via fluvial foi, na realidade, suscitada pelo Uruguai. Ao ensejo da visita realizada ao Brasil, em agosto de 1987, o então Ministro dos Transportes do Uruguai, Doutor Jorge Sanguinetti, em contato com seu homólogo brasileiro, propôs a utilização, pelo Brasil, dos portos de Nova Palmira e/ou Fray Bentos, ambos com profundidades para grande calado, situados nas proximidades da desembocadura do rio Paraguai, para o escoamento da produção do Centro-Oeste brasileiro aos mercados internacionais. A oferta despertou grande interesse no Ministério dos Transportes e na Portobrás, tendo em vista que a viabilização da Hidrovia viria a suprir grave deficiência de meios de transporte nos Estados do Mato Grosso e de Rondônia, produtores de soja, minério de ferro, manganês e madeira. Julgava-se à época que a reabilitação da via fluvial exigiria obras de retificação, dragagem e balizamento naquele curso d'água, estimadas inicialmente pela Portobrás em cerca de US$ 100 milhões, envolvendo trabalhos não só no trecho brasileiro, como também nos trechos compartilhados com a Bolívia e o Paraguai. O tema foi então considerado pela XIV Reunião Ordinária dos Ministros de Transportes e Obras Públicas do Cone Sul, que, em novembro de 1987, decidiu acolher com simpatia a proposta do Brasil de convocar Reunião de Ministros de Transportes da Bacia do Prata, com a finalidade de lançar bases para plano de desenvolvimento integral do sistema fluvial Paraguai-Paraná e de suas áreas de influência.

Chanceleres dos países que integram a região. Na oportunidade, foi assinada Declaração Conjunta em que se destacava o propósito desses cinco países de levarem a cabo estudo integral da Bacia, com vistas à realização de programa de obras multinacionais, binacionais e nacionais. No mesmo ato, os chanceleres anunciaram a criação de órgão permanente para o acompanhamento e centralização de informações relacionadas a iniciativas de interesse para a região, o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), que viria a surgir no âmbito da II Reunião de Chanceleres.

Além de aprovarem o Estatuto do CIC, os Chanceleres assinaram, na ocasião, a Ata de Santa Cruz de la Sierra, pela qual encomendaram ao Comitê a preparação de projeto de tratado que institucionalizaria o processo de cooperação recém iniciado. Na mesma Ata, definiram as iniciativas prioritárias, consubstanciando-se programa de projetos concretos, específicos ou compartilhados pelos cinco países membros, para os quais se aprovava a realização de estudos prévios a sua execução.

Dentre os projetos compartilhados, figurava o de medidas para a melhoria das condições dos rios Paraguai, Paraná, Uruguai e Prata, com vistas à sua navegação permanente; e, dentre os apresentados individualmente pelos países membros, incluía-se o da modernização e possível incorporação do Porto do Rio Grande ao sistema platino, vitória diplomática cara ao Embaixador Pio Corrêa. De acordo com os termos da referida Ata, decidiam os Chanceleres:

> *(...) Estudiar los problemas a resolver y proyectar las medidas a tomar (dragado, remoción de obstáculos, señalización, balizamiento, etc.) para permitir la navegación permanente y asegurar su mantenimiento en los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata, especialmente en los tramos de Corumbá-Asunción, Asunción-Confluencia, Confluencia-Río de la Plata, Salto Grande-Nueva Palmira, y prever el sistema más adecuado para la recuperación de las inversiones*

que resulte necesario efectuar y la compensación de los servicios que demande el cumplimiento de este programa (...) Teniendo en cuenta la posición especial del puerto de Río Grande, que brinda intensa cooperación al área de la Cuenca del Plata a la que está conectada por ferrocarril y carretera, se recomienda la promoción de estudios con vistas a su modernización y posible integración al sistema (...)[373].

As circunstâncias em que ocorreu a coexistência desses dois projetos ilustra uma das razões de o processo da Bacia do Prata haver-se prestado durante longos anos mais como foco para solucionar os *diferenda* entre as posições adotadas pelo Brasil e pela Argentina do que para o desenvolvimento dos objetivos consagrados no tratado constitutivo da Bacia do Prata, que seria assinado em 1969, por ocasião da I Reunião Extraordinária de Chanceleres.

Inspirado nos propósitos da Declaração de Buenos Aires e da Ata de Santa Cruz de la Sierra, o Tratado estabelece em seu artigo 1º que "As partes contratantes convêm conjugar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável"[374], em cujo âmbito se insere o projeto HPP, instrumento natural de integração física da região[375].

---

[373] Acta de la II Reunión Ordinaria de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata. In: PARAGUAY. *Cuenca del Plata. Conferencias de Cancilleres, Documentos Básicos (1967-1977)*. IX Reunión de Cancilleres, Asunción,: Ministerio de Relaciones Exteriores,pp. 52-53, 5/8 dic. 1977.

[374] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Coleção de Atos Internacionais, no.633 – Tratado da Bacia do Prata*. Rio de Janeiro, 1971. p. 3.

[375] *Idem*, pp. 3 e 4. Para atingir os objetivos previstos no Artigo 1º. do Tratado da Bacia do Prata, seu parágrafo único estipula que os países partes deverão promover a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos e instrumentos jurídicos que julguem necessários e que propendam, *inter alia*, à facilitação e assistência em matéria de navegação e ao aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações.

Passados menos de dois anos, em junho de 1971, os Chanceleres reunidos em Assunção, ao mesmo tempo em que aprovavam a controvertida Resolução nr. 25 sobre o aproveitamento dos rios internacionais, já declaravam, pela Resolução nr. 3, "*de interés prioritario para la Cuenca del Plata, los trabajos de mejoramiento de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata, como vías navegables para asegurar su uso permanente*"[376].

1.3.1. Gênese do projeto HPP: processo institucional rumo à integração

A preocupação com as intervenções de melhoramento dos rios do sistema platino era registrada desde a II Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, antes mesmo da assinatura de seu tratado constitutivo[377]. Como decorrência, foi aprovada na XVII Reunião Ordinária de Chanceleres, a resolução nr. 210 (XVII), na qual se reiterava ser "*de interés prioritario de los países miembros el*

---

[376] Acta de la IV Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, realizada em Assunção, em 3 de junho de 1971. In: PARAGUAY. *Cuenca del Plata. Conferencias de Cancilleres. Documentos Básicos (1967-1977).* IX Reunión de Cancilleres. Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, p.80, 5/8 dic. 1977.

[377] No entanto, há autores que enfatizam que o interesse em assegurar a navegação contínua na HPP, em toda sua extensão, de Porto Cáceres, no interior do Mato Grosso, a sua desembocadura, no Rio da Prata, foi expressamente manifestada, pela primeira vez, na XIV Reunião Ordinária dos Ministros de Transporte e Obras Públicas do Cone Sul, realizada, em La Paz, em 1987. PAEZ, Rodolfo. Historia del Problema. Síntesis de la Situación. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 331, invierno 1991. Ver também DURRIEU, Mario A. e VAIHINGER, Carlos A. Las enseñanzas de Storni y la situación actual. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, p.217, invierno 1991; CASTILLO. Jose Luis. Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, p.304, invierno 1991; MAJAS, Antonio Pedro. Aspectos jurídicos e institucionais da Hidrovía Paraguai-Paraná. In: *Revista Marítima Brasileira*. v. 111 (7/9 e 10/12), p. 149, jul./set. e out./dez/ 1991.

desarrollo del transporte fluvial determinado por los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay”[378].

Tardariam, contudo, duas décadas até que o plano da retórica cedesse espaço ao dos fatos concretos. A partir de então, o processo de incorporação do *Programa da Hidrovia* ao sistema do Tratado da Bacia do Prata, que culminaria com a aprovação das resoluções nrs. 238 e 239[379], pela XIX Reunião de Chanceleres, em 1989, obedeceu a uma cronologia surpreendentemente rápida, baseada em situação econômica concreta e em ação política decidida, motivada pela necessidade de integração, que já vinha sendo pressentida desde o início da década de 80, porém não se havia materializado.

Os países envolvidos nesse objetivo comum tinham presente que a Hidrovia não era simples projeto de transporte, mas espaço econômico para a integração e o desenvolvimento da região. Essa aproximação física estava ligada aos anseios de irmanar vínculos políticos e de crescimento econômico através da inter-relação de seus mercados. O Mercado Comum Europeu e a união comercial entre Estados Unidos, Canadá e México davam mostras suficientes de que a América Latina não poderia mais postergar o início do processo de sua própria integração.

Ao unir os países platinos, a Hidrovia representava necessidade histórica e econômica, devendo ser o primeiro passo em direção à integração regional e continental. Constituía o núcleo do surgimento e desenvolvimento dos espaços internos latino-

---

[378] Resolução N. 210 (XVII), acordada por ocasião da XVII Reunião Ordinária dos Chanceleres da Bacia do Prata. Texto mimeografado. Disponível nos arquivos do Comitê Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata (CIC). Note-se que a Resolução N. 3 (IV), emanada da IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada em Assunção, em 3/6/1971, já explicitava os mesmos termos da Resolução N. 210, de forma mais contundente: “Resolve: 1. Declarar de interés prioritario para la Cuenca del Plata, los trabajos de mejoramiento de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y La Plata, como vías navegables para asegurar su uso permanente”.

[379] O Programa da Hidrovia foi incorporado ao sistema do Tratado da Bacia do Prata pela resolução n. 238 (XIX) e a resolução nr. 239 (XIX) criou o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH).

americanos, para integrar seus mercados e viabilizar a competitividade conjunta da região com o resto do mundo. A demanda de solução urgente para a crise econômica por que atravessavam os países da Bacia do Prata também fundamentava a determinação política de seus governantes, que se deparavam com a difícil tarefa de viabilizar maior eficácia ao transporte de sua produção aos portos de ultramar, sobretudo a graneleira ao norte da Hidrovia e as tradicionais exportações de minério de ferro, para lograr maior margem de desenvolvimento.

Nesse sentido, a Hidrovia convertia-se em experiência piloto capaz de demonstrar a viabilidade da integração, não apenas por responder à necessidade quase vital do desenvolvimento das regiões interiores, mas por catalisar a convergência de interesses públicos e privados em função de problemas comuns, que demandavam soluções conjuntas. Além de recuperar o protagonismo fluvial, a Hidrovia criava expectativas de impulsionar as produções agropecuária e industrial da região, gerar empregos, elevar a qualidade de vida das populações ribeirinhas e incentivar a participação da iniciativa privada na promoção de novos pólos de desenvolvimento nas regiões interiores.

Em meio a esse clima propício ao processo de integração regional, em 4 e 6 de abril de 1988, realizou-se, em Campo Grande, Encontro Técnico, em que os países da Bacia do Prata expressaram seus pontos de vista e apresentaram projetos e medidas para dinamizar o transporte nos rios Paraguai e Paraná, ao qual seguiu-se, nos dias 7 e 8 subseqüentes, o I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná[380]. Na ocasião, os Ministros de Obras Públicas e Transportes da Bacia do Prata aprovaram a execução de estudo de pré-viabilidade econômica com o intuito de organizar e

[380] O Ministério dos Transportes da República Federativa do Brasil preparou documento intitulado "Primeiro Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná", para subsidiar as discussões do encontro, no qual figura entre as recomendações "a elaboração de estudo de viabilidade técnica e econômica, visando à obtenção de financiamento" e a "realização de estudos e projetos de engenharia, objetivando a concretização das obras". Cópia do documento encontra-se disponível nos arquivos da sede do CIC, em Buenos Aires.

consolidar a informação disponível em cada país e de identificar as alternativas mais adequadas para o desenvolvimento da Hidrovia. Com vistas a coordenar a elaboração do referido estudo e preparar proposta de criação de Comissão Executiva da Hidrovia, para ser submetida à XVIII reunião dos Chanceleres[381], decidiram constituir Grupo de Trabalho *Ad Hoc*, integrado por representantes dos cinco países, com mandato até a conclusão do estudo de pré-viabilidade[382].

Em novembro do mesmo ano, os Ministros de Obras Públicas e Transportes, reunidos na cidade de Canela, Rio Grande do Sul, tomaram conhecimento do documento preliminar denominado *Estudio de Pré-factibilidad: Hidrovía Paraguay-Paraná* e decidiram manter o mandato do Grupo de Trabalho *Ad Hoc*, que proporia as bases e supervisionaria a elaboração de estudo de viabilidade econômica da Hidrovia. Deliberaram ainda adiar a proposta de criação de Comissão Executiva de caráter supranacional, cuja apresentação estava prevista para a XVIII Reunião de Chanceleres, até que esse último estudo estivesse concluído e se dispusesse de sua análise e avaliação[383].

Não obstante aquela decisão, o Governo da Bolívia apresentou projeto de resolução à XVIII Reunião de Chanceleres, pelo qual sugeria que se declarasse, desta vez, a implementação da Hidrovia de interesse prioritário para a Bacia do Prata, com base na resolução nr. 210 (XVII), ao mesmo tempo em que recomendava fixar prazos para a instalação da Comissão Executiva (90 dias) e convocar sua primeira reunião (180 dias, no máximo)[384]. Na mesma ocasião, propôs a Bolívia

---

[381] GRUPO DE TRABAJO *AD HOC* DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. Hidrovía Paraguay-Paraná. Estudio de Pré-Factibilidad. [S.l.], nov. 1988. pp. 1 e 2.

[382] *Ibidem.*

[383] Acta de la reunión de los Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países de la Cuenca del Plata. Canela, Rio Grande do Sul, 25 de noviembre de 1988. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 12.

[384] BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. Telegrama oficial nr. 434, de 16/03/89. Ver também Nota da Embaixada da República da Bolívia VA-097/017/89, dirigida ao Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), em 16/03/89.

a realização de Conferência de Armadores da Bacia do Prata, idéia acatada e consubstanciada na resolução 227 (XVIII), e, em junho do mesmo ano, apresentou aquele país o documento "*Lineamientos de Orientación para implementar la Res. 227 (XVIII) de la Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata*", sugerindo que a mesma fosse cumprida no curtíssimo prazo[385].

Não demoraria até que, em setembro de 1989, reunidos, na cidade de Santiago do Chile, os Ministros de Obras Públicas e Transportes da Bacia do Prata, com o propósito de tomar conhecimento dos trabalhos do Grupo *Ad Hoc*, decidissem:

> *(...)teniendo en cuenta la importancia transcendental para la región que tendría el proyecto de transporte fluvial a través de la Hidrovía de los ríos Paraná-Paraguay, y reconociendo la necesidad de dar pasos concretos conducentes a realizar ese proyecto, declaran que han concordado en impulsar al más alto nivel político dicho proyecto como factor de integración de los países de la Cuenca del Plata, comprometiendo la voluntad de los gobiernos para su pronta concreción(...)*[386].

Dentre as decisões tomadas na ocasião, figuravam ainda a da criação do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), em substituição à Comissão Executiva prevista nas Atas de Campo Grande (abril de 1988) e de Canela (novembro de 1988), e a do estabelecimento de Secretaria *pro tempore*, com

---

[385] CIC. Nota n. 198/89, de 18 de julho de 1989, que encaminha a Nota VA-369/076/89 da Embaixada da República da Bolívia, de 28/06/89.

[386] *Acta de la Reunión de los titulares de Obras Públicas y Transportes de la Cuenca del Plata,* realizada na cidade de Santiago do Chile, em 1 de setembro de 1989. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 17.

sede em Buenos Aires, cuja atribuição era organizar e preparar as reuniões do CIH[387].

Ato contínuo, os Chanceleres dos Países da Bacia do Prata emitiam, no mês seguinte, diante de reconhecida necessidade de se darem passos firmes na concretização do projeto Hidrovia, a Declaração de La Paz, em que endossavam a decisão política dos ministros de transportes de impulsionar no mais alto nível a implementação da iniciativa. Instavam ao mesmo tempo a Secretaria *pro tempore* a convocar o CIH, no mais breve prazo, para agilizar as gestões junto aos organismos nacionais e internacionais com vistas a deles obter assistência financeira ao projeto e a assessoria necessária à adoção de fórmula jurídico-institucional para seu funcionamento definitivo[388].

Dando curso ao compromisso de elevar o projeto de melhoria das condições de navegabilidade da HPP ao mais alto nível político, como fator de integração dos países da Bacia do Prata, em 1º de março de 1990, seus Presidentes emitiram a Declaração de Montevidéu, pela qual, "*animados del espíritu integracionista que caracteriza a sus pueblos*"[389], decidiram instruir os chanceleres a organizar, em

---

[387] *Ibidem*. As tarefas dessa Secretaria seriam desempenhadas por grupo interministerial de apoio, formado por funcionários argentinos da Secretaria de Transportes do Ministério de Relações Exteriores e Culto. Ver em CASTILLO, Jose Luis. Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 305, invierno 1991.

[388] *Declaración de La Paz,* emitida na cidade de mesmo nome, em outubro de 1989. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira)*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 13. Em novembro de 1989, dois meses após a reunião de Santiago, delegação da Secretaria *pro tempore* visitou a sede do BID para tratar de uma série de passos preliminares. A intenção era criar condições para a preparação e execução de projeto de cooperação técnica que dotasse o CIH e os governos intervenientes de adequada capacidade para colocar em andamento o programa de intervenções na Hidrovia. Ver em Castillo, op. cit., p. 305.

[389] *Declaración de Montevideo,* emitida pelos Presidentes dos cinco países da Bacia do Prata, na cidade de mesmo nome, em 1º de março de 1990. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira).* Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991, p. 15.

coordenação com a Secretaria *pro tempore*, em abril do mesmo ano, a primeira reunião do CIH, com o intuito de se proceder à imediata execução das ações necessárias à continuidade dos trabalhos consignados na Ata de Santiago do Chile, a qual acabaria realizando-se no dia 07 de maio de 1990.

Essa breve resenha da cronologia dos fatos que deram origem ao projeto Hidrovia, antes mesmo da criação do Mercosul, coloca em evidência a convergência de interesses dos cinco países em torno do desenvolvimento da Hidrovia como fator de integração, atribuindo-lhe prioridade máxima, conforme explicitado em praticamente todas as declarações de alto nível, presidenciais e ministeriais. Embora alguns autores insistam em afirmar que o projeto Hidrovia foi impulsionado pela iniciativa privada[390], e, em certa medida, terá para isso contribuído, não resta dúvida de que a rapidez com que foi incorporado ao Sistema da Bacia do Prata corrobora a tese proposta de que seu surgimento lhe confere sentido político como símbolo da transformação do padrão geopolítico na região e como contribuição para dar conteúdo à nova política de integração que começava a aflorar e que hoje se expressa na prioridade atribuída pelo governo Lula à América do Sul.

2. Projeto Hidrovia: antecedentes, objetivos e instrumentos de consecução

2.1. Antecedente remoto

A Hidrovia foi historicamente o eixo de penetração de carga no interior da Bacia do Prata e, durante séculos, a forma de transporte

---

[390] Afirma Boscovich que o projeto HPP nasceu por impulso da iniciativa privada, em reunião convocada pela Câmara de Comércio Argentino-Brasileira, em 1988, da qual participaram empresários e produtores de Cuiabá, em que se negociaram vários acordos setoriais, com a intervenção daquela Câmara binacional e da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo do Estado do Mato Grosso. O documento emanado da reunião, estabelecia que os mecanismos de intercâmbio acordados dependeriam em grande medida de solução satisfatória para o problema do transporte e assinalava que a única solução possível era a via navegável, mediante a utilização do rio Paraguai. Ver em Boscovich, op. cit., p. 93.

que monopolizou os tráfegos de importação e exportação da região. É bem verdade que a Hidrovia sempre existiu e se prestou a usos tradicionais por longos anos. Porém, a visão do valor estratégico da via como projeto, hoje percebida em decorrência da necessidade de desenvolvimento do *hinterland* da Bacia do Prata e de sua vinculação com os mercados internacionais, já a havia tido o Marechal Eloy Portelli, por ocasião da expedição realizada ao rio da Prata, em 1815. Deixava ele, à época, o seguinte registro do que se poderia chamar proposta de "projeto" da Hidrovia apresentada ao então Príncipe Regente:

> *La venida de esta tropa disfrazada con esta primera intención* [ocupar o Uruguai] *no es la misión de la expedición (...). La margen oriental del Río de la Plata y la continuación por el río Paraná y el Paraguay parece que la destinó la naturaleza para que fuera el límite natural del Brasil (...). La Capitanía de Mato Grosso está alejada y es tal vez la más importante del Brasil. Posee grandes recursos naturales. Con el tiempo se verá aumentada la población. Para ello es necesario el medio de promover la exportación fácil de sus productos a las capitanías del mar Atlántico (...). Pero para realizar esta navegación por la desembocadura del Río de la Plata es necesario que toda la margen oriental el río Paraguay, Paraná y Río de la Plata pertenezca sin el menor impedimento a la corona de Portugal (...) quedando dentro de los límites las ciudades de Asunción, Corrientes, Santa Lucía, Santa Fe, Rosario, Colonia del Sacramento, Montevideo y Maldonado, a fin de proteger nuestras fronteras con firmeza de las continuas irrupciones de los pueblos que la habitan*[391].

[391] *Memorial sobre la Expedición al Río de la Plata y las ventajas que de ello pueden resultar a las capitanías del centro del Brasil*. Esse documento histórico, parte integrante de coleção privada de documentos sobre questões platinas (1808-1825), em português e em espanhol, de propriedade da Princesa Carlota Joaquina e doada por um de seus herdeiros, no início do século XX, ao embaixador argentino em Portugal, Luis M.

2.2 O projeto Hidrovia: concepção e objetivos

Passar-se-iam quase dois séculos até que os fatos confirmassem a astuta e extemporânea "antevisão" do valor estratégico da via fluvial como solução mais imediata e natural para o desenvolvimento da região central do Brasil, proposta que encontra hoje, em parte, e em contexto distinto, sua reedição no projeto Hidrovia.

Grande parte do delineamento da iniciativa, que viria a dar forma ao programa conjunto de intervenções para a melhoria das condições de navegabilidade dos rios Paraguai e Paraná, tem suas bases assentadas no *Estudio de Pré-factibilidad*[392], concluído em novembro de 1988, que assim o define:

> *(...) la Hidrovía Paraguay-Paraná, más que un proyecto de transporte, es una realidad existente que solamente requiere su adecuación a los nuevos tráficos que están surgiendo, a las nuevas tecnologías de navegación y de movimiento de cargas en los puertos y una gestión unificada internacional*[393].

Considerava ainda o estudo serem o custo do transporte e a confiabilidade elementos de grande importância para a viabilidade econômica da Hidrovia, entendido esse último "*como la garantía de atención de las demandas en los momentos oportunos*"[394].

Cantilo, foi trazido à luz por JORGE RODRIGUEZ ZÍA, em sua obra intitulada *Puertos Preciosos*, Buenos Aires: Círculo Militar, 1993, pp. 125 e 126. Trata-se do documento nr. 427 da referida coleção.

[392] O Documento "Estudio de Pré-factibilidad: Hidrovía Paraguay-Paraná", elaborado pelo *Grupo de Trabalho Ad Hoc de los Países de la Cuenca del Plata*, consolida e complementa os relatórios elaborados por cada um dos cinco países intervenientes sobre as áreas mais importantes de seus territórios, com o objetivo de apresentar, de forma ordenada, os temas por eles julgados mais relevantes para o estudo de viabilidade econômica da hidrovia.

[393] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata. op. cit., p. 4.

[394] Segundo estimativas do CIH, se a hidrovia vier a funcionar em plena capacidade, o transporte fluvial concorrerá com o rodoviário, em melhores condições. Calcula-

Deduz-se dessas assertivas e das motivações de ordem político-econômico-comercial, que levaram à proposta do projeto Hidrovia, seu objetivo imediato. Sob a ótica do transporte, busca converter o eixo fluvial em meio eficiente e competitivo, compatível com os novos tráfegos e com as modernas tecnologias de navegação, carregamento, descarregamento e manipulação de todo tipo de produtos e mercadorias. Prevê portos interiores modernos, terminais para barcaças e grandes estações de transferência flúvio-marítimas no trecho meridional, para reduzir os tempos de navegação e os custos de fretes e de operação portuária[395]. Criavam-se expectativas de que o projeto traria benefícios significativos de redução de custos de transporte e aumento das exportações da região, principalmente as de minério de ferro e de soja[396].

Entendia-se, dessa forma, que a eficiência da via fluvial natural dependia da otimização de suas condições de navegabilidade, de se "*permitir*

---

se que a via fluvial oferecerá custo de US$ 20 por tonelada, em relação aos US$ 50 a 65 por rodovia e os US$ 38 a 45 por trem. Outros cálculos estabelecem que a incidência do frete passará do atual US$ 0,009 t/km a US$ 0,005 t/km, similar à que se registra no rio Mississipi. Ver em BLOCH, Roberto *Transporte Fluvial*. Buenos Aires: Ad Hoc, diciembre, 1999. p. 77. Por sua vez, afirma o *Estudio de Pré-factibilidad* que estudos realizados pela BRASCEP para a Portobrás/Electrosur (1982), dão conta de que mesmo em condições naturais a Hidrovia oferece valores competitivos em relação a outros meios de transporte, pp. 114-116. Essa preocupação decorria do fato de que as vias fluviais de corrente livre estão sempre sujeitas às alternativas aleatórias do regime hidrológico, que impedem alcançar o alto nível de confiabilidade, característico das vias fluviais canalizadas, em que os níveis de água e, portanto, as condições de tráfego são totalmente controláveis pelas represas. Nessas condições, as variações de fluxos de cargas durante o ano devem ser compensadas por redes de armazenamento de cargas na origem e no destino, que por essa razão adquirem o caráter de condição essencial para as vias navegáveis de corrente livre, como é o caso do rio Paraguai, sujeito à grande variação de regimes hidrológicos, como o demonstra a observação ao longo de mais de 70 anos no trecho Ladário/Assunção. Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata. op. cit., pp. 114 e 115.

[395] Boscovich, 1999, op. cit., p. 87.

[396] PANAYOTOU, Theodore. A Hidrovia Paraguai-Paraná: Perspectiva de um Economista Ambiental. In: *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente*. Brasília: Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural (CEBRAC) e Environmental Defense Fund (EDF), Capítulo Oito, p. 187, 1997.

una navegación constante a grandes convoyes de empuje las 24 horas del día, durante todo el año, entendiéndose además condición prioritaria para este objetivo, el balizamiento y la señalización diurna y nocturna"[397]. Ainda no âmbito da I Reunião do CIH, realizada em Buenos Aires em 07 de maio de 1990, ao definirem esse objetivo do projeto, seus membros decidiram, além de priorizar a navegação da Hidrovia, considerá-la seu motor de impulso, uma vez que dela dependeria a reação da demanda do transporte fluvial e, conseqüentemente, a reativação portuária e a renovação da frota, duas ações decorrentes daquele objetivo. Explicitavam, ao mesmo tempo, os membros do CIH, que a prioridade se faria por meio de obras de *implantação* e manutenção, que incluíam, entre outras, as de dragagem inicial, modificação e alinhamento dos canais de navegação, aprofundamento em bancos de areia e passos pouco profundos, remoção de fundos rochosos, sinalização e balizamento[398].

Portanto, o projeto, em sua concepção inicial, divide-se em três componentes: (a) o acondicionamento de 3.442 km da via navegável entre Cáceres e Nova Palmira; (b) o desenvolvimento de sistema portuário que permita a cada país dispor de acesso competitivo ao rio e (c) a utilização de frota adaptada às características da nova via acondicionada[399].

Reveste-se também a iniciativa de fundamental importância para o Mercosul ampliado, seu objetivo de maior alcance. Permitirá operar

---

[397]*Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná,* realizada em Buenos Aires, em 7 de maio de 1990. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p.23.

[398]Ver em BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p.23. Ver também em CCT (?). *Términos de Referencia de los Estudios de Ingeniería y Plan de Ejecución para la Hidrovía Paraguay-Paraná, desde el Puerto de Nueva Palmira a Cáceres*. [S.l.], [199?]. p.3.

[399] COMISIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA. *Misión Hidrovía. Informe síntesis*, abril/mayo, 1993.

eixo físico de integração entre seus quatro membros plenos e a Bolívia e oferece a possibilidade de elo de ligação com a infra-estrutura física da CAN.

> *Ella* [Hidrovia] *es un escenario de convergencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones y resulta a ser, además, un eslabón decisivo en las conexiones interoceánicas que pueden multiplicar indefinidamente las posibilidades comerciales de nuestra región. (...) arteria navegable que se proyectará como la real y verdadera columna vertebral del comercio regional (...) la hidrovía resulta ser la solución práctica que se encuentra al alcance de la mano, para lograr un transporte competitivo y, por ende, un comercio regional eficiente y sustentable (...) Pero lo más trascendente de todo, (...) el embarque y transporte por la hidrovía representa un marco, una referencia de gravitante importancia para el proceso de integración latinoamericano en la búsqueda del desarrollo armónico y la integración física de nuestros países, como camino para el desarrollo económico y comercial de nuestra región y el bienestar de nuestros pueblos*[400].

2.3. O ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

A preocupação com a criação de estrutura institucional para o projeto Hidrovia esteve presente desde as primeiras reuniões ministeriais. A idéia inicial em favor de Comissão Executiva supranacional, consubstanciada nas atas do I Encontro Internacional sobre a Hidrovia e da Reunião de Ministros de Obras Públicas e

[400] ROJAS PENSO, Juan F. La Hidrovía y su impacto en el comercio de la región. In: HIDROVÍA, LA INTEGRACIÓN POSIBLE. [S.l.], [199?]. Texto mimeografado, p. 3. Texto disponível no arquivo da Embaixada do Brasil em Buenos Aires.

Transportes dos Países da Bacia do Prata, realizada em Canela, em novembro de 1988, foi substituída pela do Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH). Essa decisão, tomada por ocasião do encontro ministerial de Santiago do Chile, em 1º de setembro de 1989, tinha o propósito de conferir bases mais permanentes às tarefas executadas pelo Grupo de Trabalho *Ad Ho*c. Instituído pela Resolução n. 239 (XIX) e apoiado técnica e administrativamente por Secretaria, com sede na cidade de Buenos Aires, o CIH é assim definido em seu regulamento:

> (...) o órgão do Sistema do Tratado da Bacia do Prata encarregado de coordenar, propor, promover, avaliar, definir e executar as ações identificadas pelos Estados membros relativas ao Programa Hidrovia Paraguai-Paraná (Porto de Cáceres-Porto de Nova Palmira), assim como de gestionar e negociar, prévia anuência das autoridades nacionais pertinentes de cada país, acordos de cooperação técnica e subscrever aqueles que não forem reembolsáveis, para o desenvolvimento de um sistema eficiente de transporte fluvial, constituindo-se no foro de entendimento para os assuntos relacionados com este tema (...)[401].

Mais tarde, o CIH viria a instituir uma Comissão de Coordenação Técnica (CCT), órgão consultivo conformado por engenheiros e especialistas ambientais, que passaram a reunir-se com o intuito de apresentar programa para melhorar as condições de segurança e confiabilidade da via fluvial, de forma coordenada entre os cinco países, a partir de suas propostas de ação nas áreas de infra-estrutura e de meio-ambiente[402].

---

[401] Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (Porto Cáceres-Porto de Nova Palmira). In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Hidrovia Paraguai-Paraná. Documentos Básicos. Brasília, 10 de março de 1998. Capítulo II, Artigo 2, p.2.

[402] BRASIL. Ministério dos Transportes. *Termos de Referência. Projeto Básico da Hidrovia Paraguai-Paraná. Engenharia e Meio Ambiente, no trecho Corumbá/Ladário/ Santa Fé,* Maio de 2001, p. 4. A CCT foi criada durante a XXV Reunião do CIH, como órgão técnico-consultivo do CIH.

Desde o início, a Hidrovia suscitou grande interesse no setor privado (armadores e operadores), elemento dinamizador do eixo fluvial, o que levou à criação da Comissão Permanente de Transportes da Bacia do Prata (CPTCP), em abril de 1989, em Santa Cruz de la Sierra, por grupo de empresários dos cinco países relacionados com o transporte marítimo e integrantes de suas respectivas Câmaras de Comércio. A criação da CPTCP imprimiu, à época, ritmo acelerado às ações do CIH, sobretudo pela colaboração prestada nos trabalhos de harmonização das legislações dos cinco países, com o intuito de permitir o livre acesso de seus armadores à Hidrovia[403].

Ao setor privado, parte integrante do desenvolvimento da frota, reserva-se papel determinante na gestão e organização dos portos, ao exercer aquele segmento a função primordial de força multiplicadora dos investimentos, com vistas a aumentar o efeito estruturante da via fluvial[404].

2.4. O enquadramento jurídico-legal e normativo

Uma vez instalada a estrutura institucional do projeto Hidrovia, uma das primeiras ações importantes do CIH foi dar início às negociações de normas comuns aos cinco países relativas à navegação e ao comércio fluvial. Em dezembro de 1991, por ocasião de sua VII Reunião Ordinária, realizada em Santa Cruz de la Sierra, concluíam-se

---

[403] MUÑOZ MENNA, Juan Carlos. El Sector Privado y la Hidrovía. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, p. 302, invierno 1991. Ver também em Castillo, op. cit., p. 312; Bloch, op. cit., pp. 92 e 93 e Boscovich, 1999, op.cit., p. 109.

[404] Ao se reunirem, pela segunda vez, em Buenos Aires, em agosto de 1990, e tendo presente esse fato, os membros do CIH destacaram a importância da participação do setor privado no “Programa da Hidrovia” e acordaram que caberia a cada país estabelecer o grau de seu envolvimento na execução das obras de melhoria da via fluvial. *Informe de la II Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná*, realizada em Buenos Aires de 14 a 17 de agosto de 1990. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira).* Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. pp. 34 e 35.

as negociações do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná[405], que, juntamente com seus seis Protocolos Adicionais, seria assinado, em Las Leñas, República Argentina, em 26 de junho de 1992[406], quando da VII Reunião Extraordinária do CIH, e entraria em vigor em 13 de março de 1995[407]. Por ocasião da XXIII Reunião do CIH, realizada em setembro de 2003, em Santa Cruz de la Sierra, os países membros manifestaram intenção de prorrogar a vigência do referido Acordo, que expira em março de 2005[408]. Durante

---

[405] Por ocasião da III Reunião Extraordinária do CIH, realizada em 27 de setembro de 1991, em Buenos Aires, as delegações acordaram que a estrutura do regime de transporte para a Hidrovia deveria ser flexível, abrangendo a aprovação de um acordo quadro que contivesse princípios gerais e a celebração de Protocolos Adicionais sobre assuntos específicos. Favoreceram também o princípio da liberalização e simplificação de normas e procedimentos com vistas a reduzir substancialmente os custos de transporte e a permitir maior competitividade. Recomendaram harmonizar as legislações e incluir no Acordo normas destinadas a propiciar o máximo de segurança à navegação e a prevenir a contaminação. Ver em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. Telegrama nr. 1160, de 28/09/91.

[406] Sem prejuízo de sua vinculação jurídica com o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná e seus Protocolos Adicionais (sobre assuntos Aduaneiros, Navegação e Segurança, Seguros, Condições de Igualdade de Oportunidades para uma maior Competitividade, Solução de Controvérsias e Cessação Provisória de Bandeira) foram subscritos no âmbito da ALADI, como Acordo de Alcance Parcial do Tratado de Montevidéu, assinado em 1980. Note-se que, no início, a Argentina opôs-se à celebração do Acordo de Transporte e favoreceu a institucionalização da Hidrovia por meio de um Tratado específico, em função de interesses como reserva de bandeiras e praticagem defendidos por funcionários do Ministério da Marinha que estiveram envolvidos no projeto Hidrovia desde o primeiro encontro em Campo Grande, e também por entender o San Martín, sobretudo seu negociador, à época, o Embaixador Felix Peña, que seria preferível não vincular o Acordo ao Tratado da Bacia do Prata, cujos organismos considerava emperrados e anacrônicos e, portanto, incapazes de levar adiante projeto do porte da HPP. Essa posição foi flexibilizada na III Reunião Extraordinária do Comitê, tendo em vista a adoção de política interna que visava à máxima desregulamentação possível para favorecer a redução dos custos do transporte na Argentina.

[407] O Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná e seus protocolos adicionais foram aprovados pelo Congresso Nacional do Brasil, pelo Decreto Legislativo n. 32 de 16 de dezembro de 1994 e passaram a vigorar a partir de sua ratificação e notificação, em10 de janeiro de 1995.

[408] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores,Circular Telegráfica, n. 47629/833, de 06/11/2003.

a Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires, no dia 16 de setembro de 2004, as delegações aprovaram decisão na qual expressaram a vontade de proceder à prorrogação do Acordo, por período de 15 anos, a partir de sua protocolização na ALADI, o que se fará pelo VII Protocolo Adicional[409].

O referido enquadramento jurídico-legal da HPP fundamentou-se no convencimento de que, para se lograr a integração regional, seria necessário dispor de serviços de transporte e comunicações eficientes e atualizados, para o que a Hidrovia se apresentava como meio adequado, por constituir importante fator natural de integração física e econômica da Bacia do Prata. Desde que garantidas, porém, a liberdade de trânsito fluvial e de transporte de pessoas e bens; a livre navegação; a eliminação das barreiras e das restrições administrativas, bem como a supressão de regulamentação supérflua[410].

O Acordo prevê como órgãos responsáveis por sua aplicação, o CIH e a Comissão do Acordo (CA). Seguindo a metodologia do Tratado da Bacia do Prata, o CIH funciona como seu instrumento político, e a CA como seu órgão técnico, cujas funções se restringem a estudar, propor, recomendar, zelar e informar o CIH sobre o cumprimento das disposições do Acordo. Agregue-se a isso que cada país tem direito a um voto e as decisões são tomadas por unanimidade, com a presença de todos[411].

O grande objetivo do instrumento celebrado em Las Leñas consiste em facilitar a navegação e o transporte fluvial longitudinal ao longo da HPP, mediante o estabelecimento de enquadramento normativo comum que favoreça a eficiência e a modernização de tais atividades e

---

[409] Ver em CIH. *Acta de la Reunión Extraordinaria del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná,* realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004; e em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Despacho Telegráfico para a ALADI nr. 326, de 18/10/04.

[410] *Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná (Porto de Cáceres-Porto de Nova Palmira),* Preâmbulo. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Documentos Básicos.* Brasília, 10 de março de 1998, p. 1.

[411] *Idem.* p. 6.

permita o acesso, em condições competitivas, aos mercados de ultramar[412]. Por conseguinte, é aplicável à navegação, ao transporte de bens e pessoas e ao comércio, ficando expressamente excluídos de seu escopo o tráfego transversal[413] e a navegação de cabotagem. O fenômeno mais destacado do espírito integracionista do Acordo é o princípio de igualdade de tratamento, consagrado em seu Capítulo III, do qual derivam os seguintes elementos fundamentais: o tratamento idêntico e recíproco para o movimento de embarcações dos países signatários; a obrigação de compatibilizar e uniformizar legislações para criar condições de igualdade de oportunidades e favorecer a maior competitividade aos países signatários[414].

Considera-se o Acordo de Transporte Fluvial como um dos exemplos mais claros do novo Direito Internacional, condicionado pela macro-regionalização dos recursos do planeta; pela adoção do consenso como método da elaboração legislativa; pela defesa do equilíbrio ecológico e pela queda das barreiras ideológicas[415]. No que diz respeito à questão ambiental, o Capítulo XV, Artigo 34, garante aos signatários o direito de adotarem medidas para proteger o meio ambiente, de acordo com suas respectivas legislações, descartando o risco de seu eventual nivelamento por baixo. Esse dispositivo torna delicada a tarefa da Comissão do Acordo, incumbida de a um só tempo

---

[412] ALZUETA, Adrián, M. Derecho de Navegación. Problemas Jurídicos derivados de la Hidrovía Paraguay-Paraná. In: UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL. Secretaría de Posgrado y Servicios a Terceros. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. *Colección Jurídica y Social*. pp. 6 e 8. Ver também em Bloch, op. cit., p. 71.

[413] No entender do superintendente da Adminstração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR), Dr. Fermiano Yarzon, o tráfego de barcaças no sentido transversal, que pode afetar as margens dos rios, demandaria revisão do Acordo a fim de submetê-lo também à regulamentação comum. Informação verbal prestada à autora por ocasião da Reunião Extraordinária do CIH realizada, em Buenos Aires, nos dias 15 e 16 de setembro de 2004.

[414] Ver em Alzueta, op. cit., p. 15 e Bloch, op. cit., p. 73.

[415] Alzueta, op. cit., p. 3.

assegurar a modernização e a intensificação do tráfego na Hidrovia e garantir a segurança e a proteção do meio ambiente[416].

2.5. O significado para os países beneficiados

O sistema fluvial Paraguai-Paraná desempenha importante papel para a integração e possibilita o desenvolvimento sustentável em sua área de influência, ao integrar zonas de produção agrícola e mineral às de processamento industrial situadas no estuário do Prata[417].

Como assinalado no Capítulo I, o espaço regional integrado requer sistema de transporte e comunicações que outorgue sustentação material e logística à integração produtiva, comercial e tecnológica. Nesse sentido, a Hidrovia é projeto de infra-estrutura e, como tal, fator básico da integração regional e das relações comerciais intra e inter-regionais. Os benefícios advindos das intervenções para a melhoria das condições de navegabilidade dessa via fluvial natural poderá conferir-lhe, assim, o caráter de coluna vertebral do comércio regional[418]. Proporciona, por meio de considerável redução dos custos de transporte, o aumento da competitividade e das possibilidades de exportação dos produtos da região, alentando com isso o crescimento das economias regionais e favorecendo a integração econômica, política e social dos países que se encontram sob sua área de influência[419]. É

---

[416] HAPPE, Barbara Maria. *Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio 92. O Papel Político, Econômico e Social do Projeto Hidrovía Paraná-Paraguai (HPP) para o Brasil* Marburg, Alemanha:Philipps- Universität Marburg. Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie, Institut Für Politikwissenschaft, outubro, 1997, p. 24. Menção a comentário feito por um dos membros brasileiros da Comissão do Acordo, F. Fixel.

[417] BRASIL. Ministério dos Transportes. *Termos de referência. Projeto Básico da Hidrovia Paraguai-Paraná. Engenharia e Meio Ambiente no trecho Corumbá/Ladário – Santa Fé.* Maio de 2001. Modelo Matemático, p. 3.

[418] Rojas Penso, op. cit., p. 3.

[419] BLOCH, Roberto D. *Transporte Fluvial.* Buenos Aires: *Ad Hoc,* diciembre, 1999. pp. 68, 69.

também projeto de importância geopolítica. Contribui para diminuir as assimetrias, uma vez que, ao propiciar aos chamados países menores a oportunidade de desenvolver suas economias, forjará maior equilíbrio entre os membros do Mercosul, elemento indispensável ao processo de integração.

É importante notar que, embora a iniciativa do projeto HPP assente suas âncoras em interesses coincidentes quanto aos seus altos objetivos – integração regional, obtenção de cooperação regional e aproveitamento comercial mais eficiente da principal artéria do sistema fluvial da Bacia do Prata – envolve interesses distintos quando se considera a relação custo benefício do projeto para cada país. Esses interesses adquirem ainda distintos matizes de acordo com as características da localização geográfica e do perfil produtivo desses países.

2.5.1. Argentina

Na Argentina, o projeto Hidrovia encerra significado geopolítico ao representar a restauração do eixo longitudinal, objetivo perseguido ao longo de décadas de disputa com o Brasil, para, entre outras razões, manter agregados ao seu território a mesopotâmia e as regiões do Norte (NOA) e do Nordeste (NEA). Como assinalou Nicolás Boscovich ao tecer comentário sobre os benefícios que traria a Hidrovia para o Brasil e para a Argentina: "*El Brasil verá extraordinariamente facilitadas sus posibilidades de desarrollar sus regiones mediterráneas – la 'interiorización' brasileña – y la Argentina soldar geoeconómicamente el NOA, el NEA y la Mesopotamia a una unidad espacial abarcativa de todo el país*"[420].

À parte essa conotação, constitui dado importante dispor a Argentina da maior extensão de vias navegáveis do sistema Paraguai-Paraná (1661 km), cuja otimização contribuirá para incrementar o

[420] BOSCOVICH, Nicolás. El futuro argentino en la Cuenca del Plata. La Hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata. In: *Geopolítica,* Buenos Aires, año XVI, n. 40, p. 41, 1990.

comércio com vasta zona do interior do país, ao permitir a integração ferroviária/fluvial que converta zonas marginais em produtivas[421].

O empreendimento da Hidrovia reveste-se, ainda, de fundamental relevância, sobretudo por constituir o rio Paraná a coluna vertebral da zona de maior desenvolvimento do país, uma vez que, ao banhar o eixo Santa Fé/Rosário/Buenos Aires, abarca 85% do Produto Interno Bruto e 75% da população argentinos[422]. Mais de 60% das exportações agrícolas são embarcadas sobre o rio, representando aproximadamente 25% do total das exportações do país[423]. Sua passagem pela Argentina outorga-lhe também outro benefício relevante, já que no trecho inferior do Paraná se localizam os portos com maiores facilidades de transbordo e de armazenagem para o comércio de ultramar[424].

Embora a participação do país no projeto demande esforços para oferecer alternativas portuárias à saída dos produtos da região com destino a portos de ultramar, tendo em conta os 2.000 km de rios que correm em território argentino, já eram realizados ao longo das

---

[421] A Eclusa de Yaciretá possibilitará um crescimento agrícola em Missiones e, com as privatizações, o ramal ferroviário que chega a Formosa e Barranqueiras poderá abrir caminho à produção do NOA, permitindo, assim, a integração ferroviária/fluvial que converta zonas marginais em produtivas. Ver em SAYAGO, Pablo Ferres. Cuenca del Plata. Transporte Fluvial y Marítimo. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 247, invierno 1991.

[422] BRAIDOT, Nestor P. Un Proyecto Actual, una realidad futura? In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 284, invierno 1991. Ver também em Grupo de Trabalho *Ad Hoc d*e los Países de la Cuenca Del Plata, op. cit., p. 13.

[423] Bloch, op. cit., p. 68. Comenta ainda Bloch (p.78) que 70% das exportações agrícolas argentinas são transportadas pelos rios da Prata e Paraná. O transporte de cereais costumava demandar 900 barcos anuais. Com o aumento da profundidade do rio, serão necessários apenas 600 barcos. Um barco tipo Panamax com capacidade para 60.000 t até pouco tempo podia carregar mais de 25.000 t nos portos do Paraná, e se o projeto Hidrovia for implementado, poderá encher seus porões nesses portos. Ver também em I.I.E. *El Balance de la Economía Argentina*, op.cit., p. 311.

[424] SGUT, Martin. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables.* Buenos Aires: BID-INTAL, 1997, p. 5.

últimas décadas importantes investimentos na infra-estrutura de armazenamento, recebimento e embarque de grãos e subprodutos, fundamentalmente pelo setor privado[425]. Sendo a Argentina o país que dispõe da maior frota em operação na Hidrovia, é de interesse que se melhorem as condições de navegabilidade dos rios e se utilizem os serviços de seus portos localizados ao longo de mais de 400 km do rio Paraná[426]. Outra vantagem adicional que proporciona o projeto à Argentina é a oportunidade de reduzir os custos diretos do país, uma vez que os investimentos em infra-estrutura portuária do rio Paraná poderão vir a ser compartilhados com o setor privado. Abre-se espaço também à oportunidade de desenvolver economia de escala mais eficiente, o que requer instalações portuárias adequadas e grandes volumes de cargas, compatíveis com a tendência ao tráfego do comércio marítimo internacional em grandes *containers* de uso múltiplo para lograr redução de custos[427].

2.5.2. Bolívia

A relevância da Hidrovia para a Bolívia extrapola os aspectos econômicos. É sua oportunidade de conseguir a tão ansiada saída ao mar que a liberte das limitações impostas por sua mediterraneidade[428], ainda que não abram os bolivianos mão da saída bioceânica como deixou claro René Sanchez Maesse:

---

[425] Braidot, op. cit., p. 285. O setor privado argentino está investindo 900 milhões de dólares na ampliação da planta de produção de Rosário. Ver em BASADONNA, Juan Antonio: depoimento [20 out.2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[426] CLEAVER, Vitória Alice. *Discurso pronunciado na Escola Nacional de Inteligencia de la República Argentina.* Buenos Aires, 21 de abril de 1993, p. 16, disponível no arquivo da Embaixada do Brasil em Buenos Aires. Veja também em MAZONDO, José Osvaldo. *La Navegación en la Cuenca del Plata.* In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 235, invierno 1991.

[427] Sanguinetti, op. cit., p. 81 e Boscovich, 1990, op. cit., p. 41.

[428] Mazondo, op. cit., p. 235.

La utilización plena de esta vía de agua constituye una alternativa dinámica, con vistas a consolidar definitivamente nuestro acceso al Atlántico. Todo ello, sin apartarnos en ningún momento de las políticas orientadas al derecho que nos asiste en el Océano Pacífico. (...) Para Bolivia, la utilización de la Hidrovía Paraguay-Paraná constituye la vía más efectiva para la implementación de un sistema de transporte fluvio-marítimo intermodal, económico y competitivo, que le permita la explotación de sus recursos renovables y no renovables, con vistas a lograr el libre intercambio de sus productos y potencial económico con los países de la Cuenca del Plata y con el resto del continente, integrando y proyectándola hacia un beneficioso comercio[429].

A Hidrovia é fator essencial para o crescimento do país. Com seu enclausuramento mediterrâneo, precisa da via fluvial para o escoamento da produção agropecuária de Santa Cruz de la Sierra e das minas de Mutum aos mercados internacionais, cuja utilização permitirá também gerar fretes de retorno e baratear os custos de importação[430].

A necessidade de abastecimento da região Sul, especialmente Santa Cruz de la Sierra, sua cidade industrial, é vital. O Departamento de Santa Cruz é responsável pelo cultivo de mais de 45% das terras agricultáveis bolivianas e mais de 40% da produção agropecuária nacional, além de concentrar o maior potencial hidrocarbonífero do país e as importantes jazidas de ferro e manganês de Mutum[431].

---

[429] SANCHEZ MAESSE, René. Nueva Tesis Geopolítica. In: *Revista de la Escuela de Inteligencia*, Buenos Aires, Vol. II, n. 2, pp. 116 e 120, segundo cuatrimestre, 1993.

[430] A Bolívia também precisa da HPP para baratear suas importações, como por exemplo, os carregamentos de trigo que, ao ingressarem pelos portos do Chile, cuja infra-estrutura é inadequada, se expõem muitos meses às intempéries e correm o risco de contaminação e perda de valor. Ver em Braidot, op. cit., p. 287.

[431] Boscovich, 1990, op. cit. p. 110.

O caso da região oriental boliviana é análogo ao do Mato Grosso. As alternativas que lhe restam são as ferrovias brasileiras ou argentinas. Até pouco tempo atrás, o oriente boliviano dependia economicamente da extração de minérios da zona ocidental, cuja comercialização fazia-se primordialmente pelos portos do Oceano Pacífico. Porém, o desenvolvimento da zona de Santa Cruz de la Sierra, impulsionado pela exploração do petróleo e, mais recentemente, pelo cultivo da soja, despertou o interesse pela valorização do transporte fluvial[432]. Essa contingência explica, de certa forma, a precipitação do governo boliviano de propor já na XVIII Reunião de Chanceleres que se declarasse de interesse prioritário a implementação da Hidrovia.

Essas são as principais razões que explicam a prioridade atribuída pelo governo boliviano à melhoria das condições de navegabilidade do Canal Tamengo, mediante a dragagem de Porto Aguirre à desembocadura do rio Paraguai.

2.5.2.1. Postura do Brasil na solução dos problemas do Canal Tamengo

A Hidrovia beneficia particularmente o oriente boliviano, região que cresce em ritmo vertiginoso e já se converte em pólo de desenvolvimento do país, que aos poucos diversifica sua economia, antes atrelada à extração mineral. A esse respeito, afirmava Jorge Sanguinetti:

> *Y es por eso que Brasil actuó con generosidad también, dejando viejos conflictos y confrontaciones para poder buscar y darle a través de ese Canal Tamengo, las salidas*

[432] O escoamento da soja para o mercado europeu fazia-se por ferrovia brasileira até a costa atlântica a um custo que, se bem elevado, era suportável tendo por base o preço da mercadoria. A queda do preço da soja e o aumento considerável do custo do transporte por via terrestre fez com que os bolivianos, por intermédio das Câmaras de Comércio, impulsionassem com maior vigor o rompimento de sua mediterraneidade, mediante a utilização da via fluvial, com saída ao Rio da Prata. Malins, op. cit., p. 311.

de Bolivia al río Paraguay, y a través del sistema del Río Paraguay y Paraná, la salida al Atlántico[433].

O acesso da região ao rio Paraguai, na fronteira com o Brasil, é viabilizado pelo sistema Tamengo, hidrologicamente dependente desse rio e pertencente quase integralmente ao Brasil[434]. As autoridades bolivianas têm manifestado preocupação com problemas apresentados principalmente em decorrência da redução do fluxo de água do Canal Tuiuiú que deságua na Lagoa Cáceres, supostamente causada por obstáculos de cimento no lado brasileiro. Alegam que estudos hidrológicos indicam a possibilidade de a Lagoa de Cáceres vir a secar e ameaçar sua única saída de acesso ao mar[435].

O tratamento do assunto passou a ser recorrente nas reuniões do CIH e, em setembro de 2003, por ocasião da III Reunião de Comandos Navais Fronteiriços Brasil-Bolívia, decidiu-se pela realização de estudos para o levantamento das causas do assoreamento do Sistema Tamengo e possíveis soluções para a questão. Em maio de

---

[433] Sanguinetti, op. cit., p. 80.

[434] Para os territórios do Norte boliviano (zona de Beni), o acesso ao Oceano Atlântico, por meio da Bacia do Amazonas é alternativo, já que não contam com acessos rodoviários e ferroviários até La Paz ou Santa Cruz de la Sierra. A rede rodoviária brasileira oferece opção para a saída dos produtos dessa região próxima ao porto de Manaus, onde atracam embarcações de ultramar, com saída ao Atlântico. Bloch, op. cit., p. 162.

[435] Assim como o sistema Tamengo inunda os campos por meio das enchentes do rio Paraguai e de precipitações extraordinárias, também pode chegar a secar em épocas de estiagem severa. Há evidência de que esteve completamente seco no período de 1960-1969, ainda que o rio Paraguai tenha mantido os níveis críticos de água. ANGULO CABRERA, Gildo. La Navegabilidad en el Río Paraguay: Proyectos Portuarios Bolivianos. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 157, invierno 1991. Comenta ainda Angulo Cabrera que possíveis alternativas de saída ao Atlântico seriam Puerto Busch ou a canalização do Bermejo que uniria grande parte do território boliviano com um porto no curso das águas do rio Paraguai, proporcionando acesso mais próximo ao Atlântico do que Puerto Busch ou o canal Tamengo, distância que seria reduzida em 1300 km. Outras opções de a Bolívia ligar-se à Hidrovia seriam as Lagoas de Uberaba, Gaiba e Mandiore, que se comunicam com o Paraguai por pequenos canais brasileiros navegáveis temporariamente. Ver também em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica* n. 42864/154, de 01/03/2002.

2004, por sugestão do chefe da delegação brasileira, acordou-se aprofundar os mencionados estudos, para o que foi criada Comissão Mista Técnica Brasil-Bolívia, com a missão de realizar trabalhos de investigação e apresentar propostas de solução para o problema, no que diz respeito a aspectos hidrológicos e ambientais[436].

Outra reivindicação do governo boliviano diz respeito à flexibilização das limitações da dimensão de comboios que transitam pelo Canal Tamengo, impostas pela Marinha do Brasil e justificadas por questões de segurança de navegação e da possibilidade de que a tomada de água da cidade de Corumbá possa afetar seriamente a vida de cerca de 125 mil habitantes[437]. Embora essas regras sejam condicionadas por questões de segurança[438] e não impliquem discriminação de bandeira, representam custos excessivamente onerosos para os exportadores bolivianos.

Nesse sentido, o governo boliviano formulou pedido para que as Normas e Procedimentos da Capitania Fluvial do Pantanal fossem revistas para permitir o tráfego de comboios maiores no trecho compreendido entre o Farolete Balduíno e o sistema de captação de água de Corumbá, com vistas a evitar que a obrigatoriedade de seu desmembramento prejudique a economia do país. Em atenção ao pleito do governo boliviano, o Brasil dispôs-se a diminuir o prazo de conclusão dos estudos iniciados pelos dois países, destinados a avaliar a possibilidade de mudança da configuração de comboios e de atribuir

---

[436] MELO, Renato Batista de. *Considerações sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná*. BRASIL. Marinha do Brasil. Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais. Brasília, 1 set. 2004. pp.9 e 10. Texto mimeografado.

[437] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica* nr. 46065/321, de 19/05/2003.

[438] As restrições aplicam-se não apenas à passagem na tomada de água da cidade de Corumbá, mas a todo o trecho que se estende até o Farolete Balduíno, em função das características do fundo rochoso do rio no espaço entre o Farolete e sua margem. Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho telegráfico n. 415* para a Embaixada em La Paz, de 06/10/2003, que relata as conversações mantidas entre os chefes das delegações brasileira e boliviana à margem da XXXIII Reunião do CIH, realizada em Santa Cruz de la Sierra, de 22 a 25 de setembro de 2003.

tratamento diferenciado às embarcações de acordo com o tipo de carga transportada e do risco que representa para o meio ambiente[439].

Embora as regras de tráfego de comboios tenham sido alteradas, em reunião bilateral realizada em maio de 2004, não atendem plenamente a reivindicação boliviana. A existência de obstáculos na área – as reduzidas larguras e profundidades em determinados trechos e épocas do ano, bem como a presença de algumas construções, como o sistema de captação de água da cidade de Corumbá e o Farolete Balduíno – constituem o principal impedimento à passagem de comboios com 4 barcaças (2x2+1) em tempo integral, como quer a Bolívia[440].

O espírito de cooperação no atendimento das reivindicações bolivianas foi consignado no Comunicado Conjunto dos Presidentes Lula e Mesa:

> (...) os presidentes coincidiram que a Hidrovia Paraguai-Paraná constitui um eixo de desenvolvimento sócio-econômico binacional e regional. Nesse sentido, determinaram o exame de medidas que, preservando o meio ambiente, facilitem a navegação e as operações fluviais nas águas jurisdicionais da Bolívia e do Brasil e a busca de uma solução para a questão da tomada de água no Canal Tamengo[441].

O Comunicado, associado às iniciativas mencionadas, corrobora a postura de colaboração do governo brasileiro na solução dos problemas apresentados no Canal Tamengo.

---

[439] Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteirores. Despacho telegráfico n. 415 para a Embaixada em La Paz, de 06/10/2003.

[440] MELO, Renato Batista de. op. cit., p.8.

[441] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado Conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República da Bolívia, Carlos D. Mesa. Brasília. 18 nov. 2003. Disponível em <www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2014>. Acesso em: 13 mar. 2004.

2.5.3. Brasil

O Brasil é o país da região que menos depende da Bacia do Prata para seu desenvolvimento. Dispõe da maior e mais importante parte da Bacia Amazônica, com 4,5 milhões de km²; extenso litoral de 8,5 mil km, bem posicionado em relação aos EUA, à Europa e à África, além de possuir potencial hidrelétrico que pode alcançar 100 milhões de kW, fora da região platina, e grandes reservas de recursos naturais, vegetais e minerais[442].

A HPP tem importância para o país como rota de exportação alternativa[443] aos portos marítimos saturados da costa atlântica e pode conferir competitividade à produção da região Centro-Oeste. Os principais produtos transportados pela HPP são a soja e o minério de ferro. Em decorrência de limitações ambientais impostas pela presença do Pantanal Mato-Grossense, o excedente de produção de soja da zona de expansão da fronteira agrícola encontra alternativa de escoamento aos mercados internacionais pela rota Madeira/Amazonas, até o porto de Itacoatiara. Porém, a produção de minério de ferro de Corumbá constitui carga cativa da Hidrovia e, portanto, depende de seu funcionamento eficiente para expandir-se.

Nessas condições, poder-se-ia afirmar que a viabilização da Hidrovia depende mais da participação do Brasil do que o Brasil da Hidrovia, se considerarmos, também, que não pode a via de transporte desenvolver-se, organizar-se e oferecer vantagens econômicas em termos de redução de custos se não captar carga pesada abundante e permanente: "*los resultados de las evaluaciones económica y financiera son altamente sensibles a los flujos generados de mineral de hierro*"[444]. A exploração mineral constitui, nesse sentido, elemento

---

[442] SCHILLING, Paulo. *El Expansionismo Brasileño.* Argentina: Gráfica Saavedra, 2ª ed., diciembre, 1978, p. 133.

[443] SGUT, Martín. op. cit., p. 5.

[444] RATTNER, Henrique. Considerações Sócio-econômicas e Políticas sobre o Projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná. In: DUNNE, Thomas et al. *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente.* Brasília: CEBRAC/EDF, julho de 1997, p. 103. Menção ao Capítulo 14, pp.14-103, do Estudo HLBE.

fundamental de sua viabilização como via de transporte barato. Apenas as colheitas de cereais, com seus ciclos de demanda, não são suficientes para garantir seu desenvolvimento em condições competitivas[445].

Se a importância da HPP é relativa para o Brasil como meio de transporte, tendo em vista dispor o país de outras vias alternativas, ainda que mais dispendiosas, reveste-se de relevância fundamental como instrumento de consecução dos objetivos da política externa sul-americana do Brasil. Elo físico natural de ligação entre os países do Mercosul, capaz de dinamizar o intercâmbio de bens e serviços e de pessoas dos países que o integram, constitui também o eixo de conexão com a infra-estrutura dos países andinos e, portanto, "*base para a construção progressiva de uma comunidade sul-americana das nações*"[446].

2.5.4. PARAGUAI

A Hidrovia oferece ao Paraguai solução alternativa mais econômica para sua mediterraneidade e a possibilidade de incrementar suas exportações[447]. A utilização eficiente da Hidrovia permitirá reduzir consideravelmente os custos das exportações paraguaias, sobretudo as de soja, que vinham sendo concentradas na saída pelo porto de Paranaguá[448]. A otimização da via fluvial traduz-se na expectativa de o país integrar-se mais estreitamente com seus vizinhos e de lhe assegurar

---

[445] FERRES SAYAGO, Pablo. Cuenca del Plata. Transporte Fluvial y Marítimo. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 245, invierno 1991.

[446] BRASIL. Ministério das Relações Exteirores. *Circular Telegráfica* n. 51389/1175, de 15/07/2004, que transmite notas divulgadas à imprensa sobre decisões tomadas no âmbito do Mercosul a respeito da construção progressiva de uma Comunidade Sul-americana de Nações e do Aqüífero Guarani.

[447] Mazondo, op. cit., 235.

[448] ROJAS CUEVAS, Cayo Oscar. *La Hidrovía: El gran desafio.* In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n 763-G-11, p. 186, invierno 1991.

inserção internacional competitiva: “*(...) para el Paraguay, es indudable que la HPP se constituye en un proyecto de estratégica importancia que genera muchas expectativas, teniendo en cuenta su condición de país sin costa marítima. El desarrollo de la Hidrovía permitirá por esta vía un acceso a los puertos de ultramar*”[449].

Ainda no aspecto econômico, a HPP “*(...) revitalizará el uso de sus puertos principales, Asunción (que debe ser el eje de la Hidrovía por su lugar estratégico) Concepción y Villeta. Mejorará* [además] *la navegabilidad de sus ríos interiores, enlaces fluvio-ferrocarrileros como alternativas de transportes más económicos*”. O país contará, assim, com sistema de transporte fluvial mais competitivo do que o dos corredores existentes, com a dinamização de sua economia, ao gerar novas demandas:

> *El mejoramiento de los ríos Paraguay y Paraná incrementará la demanda de transporte en forma considerable. Solo en el tramo paraguayo, desembocadura del río Apa-Asunción, generará una carga adicional importante estimada en el doble de la actual, lo que posibilitaría, con asistencia financiera adecuada, la construcción de barcazas por empresarios del Paraguay con las ventajas económicas que ello implica*[450].

Ao buscar via de transporte econômico para compensar sua mediterraneidade, o Paraguai desenvolveu a segunda maior frota em operação na Hidrovia, considerada imprescindível para incrementar sua produção de soja. Do ponto de vista social, a HPP potencializará, ainda, o incremento de fontes de trabalho, apresentando solução para

---

[449] ARRIOLA, Javier (Jefe de Navegación Fluvial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay): depoimento [24 nov.2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Assunção, 2004.

[450] *Ibidem*.

as comunidades ribeirinhas que se encontram à margem da atividade econômica do país[451].

2.5.5. Uruguai

O Uruguai é entrada e saída da Bacia, uma vez que o talvegue do Rio da Prata encontra-se em suas costas, as mais altas e mais profundas:

> *(...) esta región de la Cuenca del Plata, en particular el área directamente vinculada con el Río de la Plata, es de suma importancia por cuanto sirve de salida definitiva al "hinterland" del Cono Sur, en materia fluvial a través de la hidrovía Paraguay-Paraná, Uruguay y sus afluentes navegables; que cuenta además con los puertos brasileños pero vía carretera que hace más costoso el flete (Río Grande, Itajaí, Paranaguá y Santos para la zona centro del hinterland, con sistema múltiple)*[452].

As condições favoráveis do território uruguaio, sem obstáculos naturais e interposto entre São Paulo e Buenos Aires, habilitam-no a constituir sua zona de união e centro de serviços da região platina[453]. Situado no outro extremo de Cáceres (3442 km), o Uruguai dispõe dos portos de Nova Palmira e de Fray Bentos, que constituem zonas francas, e facilitam o exercício de sua vocação para vender serviços. Na avaliação de Jorge Sanguinetti, esse seria o destino natural do país, por não chegar a ser grande exportador de cereais pelas limitações impostas pela dimensão de seu território e pelas características de seus solos[454]. Nutre, portanto, o

---

[451] *Ibidem.*

[452] QUAGLIOTTI de BELLIS, Bernardo: depoimento [30 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Montevidéu, 2004.

[453] DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. Situación Energética Argentina y la Cuenca del Plata. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 18.

[454] Sanguinetti, op. cit., p. 81.

Uruguai a expectativa de receber boa parte da produção gerada na Bacia e transportada pela Hidrovia com destino aos mercados externos.

O desenvolvimento de Nova Palmira poderá criar pólo econômico significativo, utilizando o porto como trampolim transoceânico[455] que lhe permita ser enclave industrial de magnitude. Suas boas condições de acesso e sua localização o perfilam como porto de transferência flúvio-marítima, que poderá adquirir maior importância à medida que se aprofunde o canal Martín Garcia. Há que se considerar, porém, que Nova Palmira não é multifuncional, por não se encontrar conectada à rede ferroviária[456].

2.6. Fontes de Financiamento

Por decisão tomada no âmbito da I Reunião do CIH, os investimentos em obras de manutenção na via fluvial devem ser realizados "*por cada uno de los países en su respectivo tramo o en forma bilateral en tramos compartidos*"[457]. Dessa maneira, os recursos financeiros para a implementação das decisões tomadas no âmbito do CIH derivam dos orçamentos internos de cada país membro, naquilo que for de estrita responsabilidade das autoridades nacionais, em seus respectivos territórios, e de financiamentos levantados junto a organismos financeiros internacionais, a exemplo do BID,

---

[455] Braidot, op. cit., p. 288. Comenta o autor que o Uruguai vem impulsionando a conformação de um ente ou empresa multinacional capaz de obter créditos internacionais e de fixar as prioridades das obras de que necessita para otimizar o uso da Hidrovia, entre as quais figura o projeto de instalação de altos fornos para processar o ferro de Corumbá e planta processadora de cevada que satisfaria a demanda gerada pelas cervejarias próximas ao canal fluvial.

[456] Bloch, op. cit., pp. 98 e 99.

[457] CIH. Informe de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, realizada em Buenos Aires em 7 de maio de 1990. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 24.

FONPLATA[458] e CAF, no que diz respeito a obras de maior envergadura e projetos de interesse comum, que se apliquem, em princípio, a toda a extensão da Hidrovia.

O levantamento de fundos desses organismos foi canalizado, até o momento, para a realização dos estudos de viabilidade do projeto Hidrovia. Os primeiros estudos de pré-viabilidade técnico-econômica, de engenharia, cartografia, balizamento, sinalização e de impacto ambiental contaram com recursos da ordem de US$ 7,5 milhões[459], ao abrigo do Convênio sobre Cooperação não Reembolsável[460], do

---

[458] O Convênio Constitutivo do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) foi assinado por ocasião da VI Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, celebrada em Buenos Aires em 1974. Administrado por uma Assembléia de Governadores e uma Diretoria-Executiva, o Fundo começou a operar em 1977, conta com capital próprio, proveniente de quotas integralizadas pelos cinco países e capacidade de endividamento externo, ou seja, de contratar acordos com agências financeiras, nacionais e internacionais, assim como com organismos públicos ou privados de assistência técnica. Sua criação gerou expectativas, no início, no que diz respeito à possibilidade de levar a cabo projetos no âmbito da região. Não obstante, seu objetivo é financiar a realização de estudos de pré-viabilidade, viabilidade e desenho final de projetos, porém não para a construção de obras de infra-estrutura , que requerem aportes substantivos. Ver em Dallanegra Pedrazza, Luis. Situación Energética Argentina y la Cuenca del Plata, op, cit., pp. 15-16.

[459]Cleaver, op. cit., p. 14.

[460] No âmbito do Projeto PNUD RLA/90/012, o BID financiou a execução de estudos referentes aos módulos **A** (cujo propósito foi empreender melhoramentos prioritários nas condições de navegação dos segmentos mais importantes da Hidrovia Paraguai-Paraná desde o Porto de Nova Palmira até Corumbá/Porto Quijaro) e **B** (que compreende dois estudos: um de engenharia e o plano de execução para a Hidrovia; outro, de avaliação do impacto ambiental do projeto). Para o estudo do módulo A foram reservados recursos da ordem de US$ 1,1 milhão; para o módulo B (engenharia) cerca de US$ 2 milhões; e para o módulo B (impacto ambiental), US$ 2, 8 milhões, além de US$ 200 mil para o plano cartográfico. Incluindo outras ações menores, os recursos previstos no convênio de cooperação técnica não reembolsável chegaram à casa dos US$ 7,5 milhões. A CEE manifestou reiteradamente interesse em realizar o Estudo de Impacto Ambiental da Hidrovia, por se tratar de tema de alta sensibilidade na Europa, à época, sobretudo depois do acidente de Chernobyl. Foram, no entanto, apresentadas muitas dificuldades para a compatibilização entre as regras dos dois organismos, sobretudo no que diz respeito à licitação para a elaboração conjunta dos estudos, além do fato de que o empreendimento conjunto atrasaria o cronograma de atividades acordado para o projeto do PNUD. Embora a CEE tenha apresentado proposta de finanaciamento da totalidade do Estudo de Impacto Ambiental, não teve condições de fornecer os esclarecimentos solicitados no prazo acordado.

Projeto Regional RLA/90/012[461], e de outro similar assinado com o FONPLATA[462]. A necessidade de realização de estudos complementares para a execução de futuras obras de dragagem e balizamento na Hidrovia levou a CAF a aprovar, em 2003, a concessão de fundos para cooperação técnica ao CIH, no valor de US$ 885 mil, por meio do Projeto Regional RLA/02/010[463].

As possibilidades de captação de recursos para as intervenções de melhoria e a diversificação de suas fontes de financiamento tendem a aumentar à medida que a IIRSA ingressa em etapa de implementação e uma vez que a via fluvial foi considerada novo eixo de integração e desenvolvimento regional e deverá ser priorizada por seu valor estratégico[464]. A integração física regional, contemplada na IIRSA, é importante tema da agenda da política externa brasileira para a América do Sul no governo Lula, que tem empreendido esforços para que as obras da iniciativa "saiam do papel"[465]. Em suas iniciativas, contribui

---

[461] O Projeto Regional do PNUD/BID (RLA/90/012) de apoio ao desenvolvimento da Hidrovia foi aprovado pelo CIH por ocasião de sua I Reunião Extraordinária, realizada em 21 de junho de 1991. O referido projeto envolveu recursos da ordem de US$ 700 mil em cooperação técnica não reembolsável do PNUD e do BID para o Programa da Hidrovia.

[462] PEREIRA RUÍZ DÍAZ, Porfírio. *Discurso de abertura da VI Reunião do CIH*, realizada em Assunção, de 21 a 23 de agosto de 1991. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 199.

[463] CAF. Financiados estudios para desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *CAF noticias*. 11 mar. 2003. Disponível em <www.caf.com/view/index.asp>. Acesso em: 18 dez. 2004. A Diretoria Executiva do FONPLATA, "*consciente de la importancia de este emprendimiento*" aprovou também financiamento para os projetos *Estudios sobre el Desarrollo de las Zonas Productivas en las Áreas de Influencia Portuarias* (US$ 485 mil) e *Realización de Estudios para el Desarrollo de un Sistema de Información del Programa Hidrovía Paraguay – Paraná* (US$ 50 mil). SGUT, Martín. Puertos y vías navegables. Buenos Aires: BID-INTAL, 1997. Disponível em <www.iadb.org>. Acesso em: 02 nov. 2003.

[464] Ver em IIRSA. Ata da VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, ocorrida em 23 e 24 nov. 2004, em Lima, Peru. "Se indicó que la Hidrovía Paraguay-Paraná debe ser priorizada en IIRSA dada su importancia estratégica, convocando al GTE respectivo a la brevedad posible". Ver em Acta de la V Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva ocorrida em 04 e 05 dez. 2003, em Santiago, Chile. Atas disponíveis em <www.iirsa.org >. Acesso em: 18 dez. 2004.

[465] VALENTE, Rubens. Planos de Lula para integrar continente preocupam ONGs. In: *Folha de São Paulo,* São Paulo, 26 out. 2003.

para que se imprima ao mecanismo “objetividade, dinamismo e rapidez na obtenção de resultados”[466] e para viabilizar fontes de financiamento. Para a consecução desses resultados e na tentativa de agilizar o acesso a recursos “*(...) se destacó el consenso entre los países sobre la necesidad de que las instituciones del CCT* [Comisión de Coordinación Técnica] *así como otras agencias y bancos de desarrollo tales como el BNDES participen activamente en la implementación de estos mecanismos*”[467]. Nesse âmbito, o BNDES contempla liberar cerca de US$ 700 milhões para projetos de interesse do governo argentino que estejam amplamente contemplados na Iniciativa, dos quais US$ 80 milhões seriam canalizados para a HPP[468].

2.7. Interconexão da HPP com a Hidrovia Tietê-Paraná e outros modos de transporte

O *Estudio de Pre-factibilidad* já aconselhava a extensão natural da Hidrovia por seus tributários, a fim de permitir sua integração com as vias fluviais secundárias, a ampliação da área de influência direta da artéria principal e a geração de cargas hidroviárias em outras zonas carentes de transporte, por meio intermodal[469]. No plano nacional, a ligação mais importante faz-se com a Hidrovia Tietê-Paraná (ANEXO – Figura 7), condição para que o projeto se torne

[466] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica* n. 48607/1423, de 18/12/2003.

[467] IIRSA. V Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, ocorrida em 04 e 05 dez. 2003, em Santiago, Chile. Disponível em <www.iirsa.org >. Acesso em: 18 dez. 2004.

[468] Além do BNDES, por determinação do presidente Lula, outros organismos (BID, CAF e FONPLATA) já manifestaram interesse em financiar projetos da IIRSA. MARIN, Denise Chrispim e FERNANDES, Adriana. CMN aprova incentivo a obras de integração na América do Sul. In: *O Estado de São Paulo,* São Paulo, 30 jan.2004. A esse respeito, comentava Antonio Juan Sosa, vice-presidente corporativo da CAF, que “nunca haviam antes trabalhado tão intensamente [CAF e BNDES]”. Valente, op. cit. p. 2.

[469] Grupo de Trabalho *Ad Hoc d*e los Países de la Cuenca del Plata, op. cit., pp. 118 e 119.

rentável para o Brasil[470]. Tal ligação, mediante a construção de sistema de eclusas na represa de Itaipu, impensável há duas décadas devido à hipótese de conflito bélico entre o Brasil e a Argentina, ou de rodovia, possibilitaria o transporte eficiente entre São Paulo e Buenos Aires. Esses sistemas hidroviários integrados conformariam área de influência de 4,8 milhões de km², com 90 milhões de habitantes, representando mais de 85% do PIB do Mercosul[471]. Caso se venham a superar os obstáculos geográficos, dentre os quais o de salto de quase 115 m em Itaipu, as hidrovias Paraguai-Paraná e Tietê-Paraná poderão ainda conectar-se com as Bacias dos rios Tocantins, Tapajós, Madeira, Amazonas, Negro e, a partir desta última, com o rio Orinoco[472].

No plano regional, uma das possibilidades mais concretas seria a conexão entre as cidades de Paraná e Santa Fé por rodovia até Valparaíso, que, uma vez pavimentada até o mencionado porto chileno, garantiria o tráfego permanente entre a Argentina e o Chile[473]. O desenvolvimento dos portos interiores na Hidrovia estabelece pontos de transbordo. A ligação da HPP com o Chile pode ser também viabilizada até Antofagasta, pela ferrovia General Belgrano, na região de Barranqueras (Resistencia-Chaco)[474]. Contemplam-se ainda duas

---

[470] Ver em Happe, op. cit., p. 27. A Hidrovia Tietê-Paraná exerce influência em área de 1,5 milhões de km², 75 milhões de habitantes e responde por cerca de 70% do PIB brasileiro. Fator de indução do desenvolvimento econômico regional, permite também maior integração entre a região oeste de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais e Paraná.

[471] CAMPOS, Welber Vinicius Alça, FREGONA, Marcelo José, XAVIER, Plínio. Capacidade Real de Transporte da Hidrovia Tietê-Paraná (Trecho Tietê). In: SEMINÁRIO DE FORMATURA – ESCOLA DE ENGENHARIA DE LINS, [S.d.], São Paulo. Disponível em <www.seminarioformatura.hpg.ig.com.br/index.htm>. Acesso em: 27 nov. 2001.

[472] Bloch, op. cit., pp. 108 e 109.

[473] RUIZ ESTELLANO, Gualberto. *Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS) – Modo Fluvial (Cuenca del Plata)*. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Integración, 2000. p.48.

[474] SANT'ANNA, José Alex. *Transporte Terrestre*. Argentina : BID-INTAL, 1997. p.73. Em encontro mantido no Rio de Janeiro, em 16 de março de 2004, os presidentes Lula e Kirchner deixaram registro, no documento assinado naquela ocasião intitulado

outras formas de interconexão com o Chile, por ferrovia, caso o sistemas fluviais Tietê-Paraná e Paraguai-Paraná venham a se unir. Uma delas, Tietê-Paraná/Paraguai-Paraná/Antofagasta, pela linha férrea Salta-Socompa-Antofagasta, via corredor dos Libertadores, na altura de Santa Fé-Rosário. A outra, Tietê-Paraná/Paraguai-Paraná/Valparaíso, via San Francisco, Córdoba e Mendonza, pelo Corredor Transandino Central, até Valparaíso.

"Ata de Copacabana", de sua vontade política de "tomar todas as medidas necessárias para a construção de uma linha ferroviária que, atravessando as províncias de Corrientes e Misiones, se conecte com a rede brasileira, nos Estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo, possibilitando unir, através do Norte argentino e pelo mesmo caminho, os portos brasileiros do Atlântico, potencializando, por sua vez, o desenvolvimento do corredor ferroviário da mesopotâmia argentina".

Capítulo V

Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental das melhorias na infra-estrutura de transporte da Hidrovia

Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental das melhorias na infra-estrutura de transporte da Hidrovia

A celeridade que caracterizou a incorporação do Programa da HPP ao Sistema da Bacia do Prata - motivada à época sobretudo pela necessidade de se promover a integração do Cone Sul como única saída para o desenvolvimento da região e sua inserção competitiva no mercado internacional - não encontrou paralelo nos encontros e atividades que se seguiram para definir os parâmetros técnica e economicamente mais apropriados, que deverão nortear a elaboração, licitação e execução dos projetos finais das futuras obras previstas na Hidrovia.

Essa percepção era antecipada, em 1993, com certa desconfiança, por autores argentinos, como o deixou transparecer Adolfo Koutoudjian ao advertir sobre a morosidade do programa de futuras obras na HPP:

> *El excesivo énfasis en los estudios de factibilidad o integración puede desviar la atención de la verdadera esencia del problema, que no es otra que lograr un óptimo eje de transporte que, con el tiempo, podrá ser un eje de desarrollo y soldadura de la integración del MERCOSUL*[475].

---

[475] KOUTOUDJIAN, Adolfo. Demanda y geopolítica en la Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*. Secretaría de Inteligencia de Estado de la República Argentina, vol. II, n. 1, p. 121, primer cuatrimestre, 1993.

1. O Programa da Hidrovia Paraguai-Paraná

A I reunião do CIH realizou-se ainda sob o clima de entusiasmo que levara à revalorização da Hidrovia como meio de transporte competitivo. Na ocasião, alcançou-se consenso sobre algumas questões que viriam a constituir o alicerce das negociações para definir os parâmetros da execução das futuras obras na HPP.

Versavam essas questões sobre matéria de navegabilidade, meio ambiente e modalidade de financiamento das obras. Decidiu-se atribuir enfoque global à Hidrovia e priorizar a melhoria de suas condições de navegabilidade[476], por meio de obras de *implantação* e de manutenção[477], para permitir "*una navegación constante a grandes convoyes de empuje las 24 horas del día, durante todo el año*"[478].

---

[476] A navegabilidade foi considerada o motor propulsor da Hidrovia, uma vez que dela depende a reação da demanda do transporte fluvial e conseqüentemente a reativação portuária e o reequipamento da frota. Ver em CIH. Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira). In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 23.

[477] De acordo com o documento *Plano De Ação Integrado (PAI). Matriz de Atividades*, emanado da 5ª Reunião do CCT, em maio de 1998, e incorporado a sua ata na forma de Anexo III, ficou estabelecida a diferenciação dos conceitos de "obra" e de "serviço", conforme o objeto material do empreendimento. Por exemplo, consideram-se serviços na Hidrovia a sinalização náutica e a dragagem, enquanto o derrocamento é uma obra. As "obras/serviços de implantação da Hidrovia" caracterizam-se pela institucionalização da Hidrovia em trechos de rios naturalmente navegados, com regras e regulamentos específicos, empresas de navegação regulamentadas e obrigadas a cumprir as regras de segurança de navegação e de transporte, portos e terminais públicos, infra-estrutura viária (balizamento/sinalização, gabarito de navegação, etc.), poder de polícia, entre outros. As "obras/serviços de manutenção da Hidrovia" dizem respeito à conservação da capacidade da via previamente disponível, dentro das regras de procedimentos tradicionalmente adotados, enquanto que as "obras de melhoramento da Hidrovia" caracterizam-se pela execução de um novo projeto de ampliação da infra-estrutura da via fluvial, com o fim de possibilitar a navegação de comboios maiores. Texto mimeografado. Documento disponível nos arquivos do CIH, em Buenos Aires.

[478] CIH. Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira). In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 23.

Buscava-se estabelecer programa de ação coordenada entre os cinco países para otimizar o potencial da navegação. Procurou-se, para isso, conhecer as alternativas – e sua viabilidade técnica, econômica e ambiental - para assegurar a navegação durante todo o ano, com segurança e confiabilidade, mesmo em períodos de águas baixas, diminuindo-se assim o risco de interrupção prolongada da navegação, como já havia ocorrido no passado.

Acordou-se que a avaliação do impacto ambiental das obras deveria ser considerada para a Hidrovia como um todo e o financiamento das intervenções custeado pelos usuários, por meio da cobrança de taxa ou pedágio[479]. Essa era a modalidade indicada para a recuperação dos investimentos que deveriam ser feitos individualmente pelos países em seus respectivos territórios ou de forma conjunta nos trechos compartilhados[480].

Indicavam-se, ao mesmo tempo, alguns projetos prioritários para serem executados no curto prazo[481]. Com o propósito de evitar atrasos na execução desses projetos, as delegações acordaram, quando da II Reunião do Comitê, considerar dois módulos distintos para diferençar as intervenções prioritárias de curto prazo (Módulo A), das

---

[479] *Idem.* pp. 23 e 24.

[480] *Idem*. p. 24.

[481] Foram os seguintes os projetos prioritários indicados: (a) pela Argentina, balizamento e sinalização, para permitir a navegação diurna e noturna desde Confluência até a desembocadura do rio Paraná no rio da Prata, e dragagem de passos críticos localizados no mesmo trecho, para permitir a navegação com, no mínimo, 10 pés de calado durante todo o ano; (b) pela Bolívia, melhoramento da navegabilidade do sistema Tamengo, assinalando, ao mesmo tempo, apoio à execução do projeto de Porto Busch, e balizamento e sinalizaçào do corredor *Man-Césped*; (c) pelo Brasil, balizamento e sinalizaçào diurna e noturna no trecho brasileiro (Corumbá-Cáceres), estudo de impacto ambiental e estudos acerca da navegabilidade; (d) pelo Paraguai, balizamento e sinalização diurna e noturna desde Confluência até Assunção, dragagem de passos críticos, nesse mesmo trecho, para permitir a navegação com, no mínimo, 10 pés de calado durante todo o ano, e derrocamento de *Remanso Castillo* e (e) peloUruguai, balizamento e sinalizaçào diurna e noturna no acesso de Nova Palmira. Ver em BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p.25.

de médio e longo prazos (Módulo B), metodologia que viria a ser adotada na elaboração dos estudos de impacto ambiental e de viabilidade técnico-econômica do programa de futuras obras na Hidrovia.

Essa divisão de trabalho foi proposta pelo Brasil para solucionar dificuldade de ordem política, surgida no grupo técnico, que consistia na oposição pelos demais países membros à elaboração de estudos mais aprofundados, temendo atraso na liberação de recursos para o financiamento do projeto de futuras obras. Para atender à solicitação da Bolívia, que contou com o apoio do Brasil, fundamentada na decisão de "*tratar de homogeneizar los parámetros físicos mínimos actuales de la Hidrovía*"[482], passou-se a denominar "*módulo A1 los proyectos prioritarios del tramo Asunción/Santa Fe, incluyendo además el Canal Tamengo, y como módulo A2 los proyectos prioritarios del tramo Asunción/Puerto Quijarro*"[483].

As atividades do Programa da Hidrovia tiveram início com o estudo de engenharia relativo às obras e ações de curto prazo e de menor envergadura, destinadas à melhoria das condições de navegação, previstas no **Módulo A**, por meio das quais se buscavam a restauração dos canais existentes no trecho Santa Fé/Corumbá/Porto Quijarro e a sinalização entre Nova Palmira e Corumbá[484]. **O Módulo B1**, iniciado

---

[482] CIH. Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira). In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exterior y Culto. *Tratado, Actas, Informes – Hidrovía Paraguay-Paraná*. Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991. p. 24. Trecho homogêneo é o segmento da HPP pelo qual se processa, com segurança, confiabilidade e com as mesmas características técnicas, a navegação comercial de grande porte. A HPP é formada pelos seguintes trechos homogêneos: a) Nova Palmira-Santa Fé – característica predominante da navegação marítima; b) Sante Fé-Assunção – característica predominante da navegação flúvio-marítima; c) Assunção-Corumbá – navegação fluvial; e d) Corumbá-Cáceres – navegação fluvial. Ver em CCT. VIII Reunião da CCT, ocorrida em 19 nov. 1999. [S.l.].Anexo V "Projeto para a determinação dos níveis de referência (Termo de Referência). Texto mimegrafado. Disponível nos arquivos do CIH, em Buenos Aires.

[483] *Idem*. p. 36.

[484] CAF. *Los ríos nos unen. Integración Fluvial Suramericana*. Santafé de Bogotá, D.C., Colombia: Editora Guadalupe Ltda., noviembre 1998. p. 179.

em março de 1996, incluiu estudos de problemas de maior envergadura, de alcance de médio e longo prazos, como o de viabilidade das obras de engenharia na Hidrovia e de sinalização do trecho Cáceres / Corumbá. Ao mesmo tempo, o **Módulo B2** daria início a Estudo de Impacto Ambiental, pelo qual se perseguia, de maneira especial, a proteção do Pantanal Mato-Grossense e do Delta do Paraná, em território argentino, devendo-se para tanto, caracterizar a situação vigente naquelas áreas de interesse, no que diz respeito a seus aspectos físicos, bióticos, sócio-econômicos e culturais[485].

Em vista do interesse que os estudos despertaram nos vários segmentos da sociedade, em especial as entidades ambientalistas, considerou-se também necessária a criação de Conselho ou Foro Consultivo que os vinculasse ao Programa da Hidrovia, com vistas a imprimir-lhe transparência, idéia consubstanciada na Declaração Conjunta dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, emitida em Montevidéu, por ocasião de sua V Reunião Extraordinária, em 14 de dezembro de 1997. O referido Foro ou Conselho Consultivo, integrado por entidades representativas da sociedade civil com interesses comuns diretos ou indiretos na Hidrovia[486], inaugurava espaço de participação em que aqueles setores pudessem propor, examinar e sugerir ao Comitê ações ou modificações nos aspectos organizacionais, institucionais, operacionais e jurídicos do Programa da Hidrovia. As sugestões de atualização dos programas por órgãos não governamentais e pela sociedade civil seriam submetidas à apreciação da CCT e a posterior aprovação do CIH[487]. Tal procedimento permitiu ampla troca de idéias

---

[485] *Idem*. pp. 179 e 181.

[486] Como representantes com interesses diretos mencionem-se a comunidade indígena, aborígene e ribeirinha, os armadores, os operadores portuários e os trabalhadores. O grupo de interesse indireto corresponde à Sociedade Civil em geral, ou seja, Municípios e/ou Prefeituras, Universidades, ONGs e outras representações que por sua atividade específica se relacionem com a Hidrovia.

[487] CCT. *Plan de Acción Integrado (PAI). Matriz de Atividades.* O referido documento figura como Anexo III da Ata da 5ª. Reunião da CCT, realizada em Buenos Aires, no período de 27 a 29 de maio de 1998. p. 1.

e de informações, processo transparente e participativo que constituiu, sem dúvida, iniciativa pioneira na região.

Na mesma Declaração, os Chanceleres registravam a importância de o CIH formular "Programa de Ação com base nos estudos técnicos disponíveis, que preveja um planejamento seqüencial de melhoramentos, conforme as demandas da navegação e do transporte fluvial dentro dos parâmetros ambientais adequados"[488]. Com base nessa manifestação, foram elaborados, no âmbito da CCT, o Plano de Ação Integrado (PAI), o Plano de Gestão Ambiental (PGA) e os termos de referência para a elaboração do Estudo Institucional-Legal, de Engenharia, Ambiental e Econômico Complementar para o desenvolvimento das obras da Hidrovia Paraguai-Paraná. O PAI e o PGA, que nortearão intervenções dos cinco governos na HPP, foram aprovados na VII Reunião da CCT, realizada em 27 de maio de 1999, e referendados pelas decisões 6/RJ/5-99 e 7/RJ/5-99, tomadas na Reunião Extraordinária de Chefes de Delegação do CIH, realizada em 28 de maio de 1999.

O Programa de Melhoramento da Infra-estrutura da Hidrovia Paraguai-Paraná (PMHPP) e o PGA, descritos abaixo, passariam a constituir os principais componentes do Programa da Hidrovia, cujas atividades seriam previstas e programadas, como se mencionou anteriormente, em planos de curto, médio e longo prazos[489].

1.1. Plano de Gestão Ambiental (PGA)

A preocupação com o aspecto ambiental permeou o processo negociador do projeto de execução de futuras obras na Hidrovia desde as primeiras reuniões do CIH e da CCT. Ao se reunirem pela primeira

---

[488] CIC. *Declaração Conjunta dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata,* emitida por ocasião da V Reunião Extraordinária dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada em Montevidéu, em 14 de dezembro de 1997. p. 1.

[489] CCT. *Programa de la Hidrovía Paraguay-Paraná.* O documento figura como Anexo II à Ata da 5ª. Reunião da CCT, realizada em Buenos Aires, no período de 27 a 29 de maio de 1998, e tem por objetivo definir as ações de curto, médio e longo prazos na Hidrovia. p. 1.

vez, os integrantes do CIH definiram uma série de parâmetros básicos para o desenvolvimento da melhoria das condições de navegação pela Hidrovia, dentre os quais, o de que "*la evaluación del impacto ambiental (...) debe ser considerada en forma global para toda la Hidrovía, sin que ello implique la postergación de obras prioritarias que puedan ser efectuadas en forma inmediata y que no ocasionen un perjuicio ecológico incontrolable*"[490].

Essa preocupação intensificou-se no processo negociador e as exigências de ordem ambiental adquiriram caráter mais estrito devido, em grande parte, à rigidez da legislação brasileira. Assim, durante a 3ª Reunião da CCT, foram lançadas as bases do que viria a ser o Plano de Gestão Ambiental, dentre cujos componentes figuraria o Programa de Monitoramento, Controle e Mitigação de Impactos Ambientais, que inclui a implementação de Estações de Monitoramento Ambiental (EMA), cujas atividades devem preceder o início das ações ou obras do PAI. Indicava-se, na V Reunião da CCT, a necessidade de se adequarem os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) existentes para servirem de instrumento decisório da aprovação das obras de envergadura para o melhoramento da HPP. O Brasil reiterava, naquela ocasião, a necessidade de se atribuir enfoque global a todas as intervenções na Hidrovia tanto no que diz respeito às ações de manutenção das condições de navegabilidade, quanto às intervenções de maior magnitude.

Essas manifestações de preocupação com a preservação ambiental culminaram com a conclusão do PGA, na VII Reunião da CCT, que reflete o conjunto de ações propostas pelos países para monitorar, mitigar e/ou promover medidas de compensação para as ações de melhoramento e infra-estrutura, no âmbito de suas soberanias exclusivas e compartilhadas. O PGA foi definido para a totalidade da via navegável e sua implementação, avaliação e acompanhamento obedece

[490] CIH. *Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná,* op. cit. p. 24.

a linha de ação constituída de duas fases. A primeira delas refere-se às ações imediatas de levantamento e avaliação, que consideram as intervenções diretas na Hidrovia. Para essas ações, resultantes do PAI, buscar-se-á, sempre, não comprometer a qualidade ambiental, antes, durante e após sua implementação, mediante a habilitação ambiental prévia das ações propostas em cada país. A segunda consiste da implementação de programas ambientais. As ações previstas no PAI devem ser paralelas, integradas, relacionadas e iniciadas de acordo com o planejamento que cada país estabeleça em função de seus procedimentos técnicos, administrativos e legais, no âmbito de sua jurisdição[491].

1.2. Plano de Ação Integrado (PAI)

O PAI, de caráter dinâmico, é formado pelo conjunto de obras e respectivos estudos de viabilidade técnica e ambiental, inscritos em "Matriz de Atividades" pelos países beneficiários da Hidrovia, cuja intenção, inicialmente, era desenvolvê-los no prazo de 5 anos, a partir de 1998. A Matriz corresponde, portanto, à consolidação dos programas de trabalho dos diversos países, compatibilizados no âmbito da CCT, e aprovados pelos Chefes de Delegação do CIH, com vistas a que o resultado final das ações propostas pelos países em seus respectivos territórios guarde harmonia entre os diversos trechos homogêneos da Hidrovia. As propostas originalmente inscritas no PAI refletem a visão de cada país sobre os melhoramentos necessários à Hidrovia, de acordo com suas disponibilidades físico-financeiras. Para os trechos compartilhados, subentende-se que, ao serem as ações

---

[491] CIH. *Plan de Gestión Ambiental* - Anexo III del Informe Final de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Delegación del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Santa Cruz de la Sierra, 28 maio 1999. Ver também em COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, junio de 2004. Vol. VI, Capítulo 12, Gestión Ambiental, p. 55.

propostas inscritas no PAI, já exista acordo prévio entre as partes interessadas[492]. Permite aos cinco países manter atualizada "Matriz de Atividades", parte operacional do PMHPP[493], traçado para cada um dos trechos homogêneos da Hidrovia e concebido de forma sistêmica e integrada: "*El Plan de Acción Integrado (...) constituye la expresión de la decisión de abordar con una visión de conjunto, las acciones que emprendan los países en procura de mejorar las condiciones de navegabilidad de la Hidrovía*"[494].

O objetivo que se propõe o PMHPP é o de "*mejorar las condiciones de seguridad y confiabilidad para la navegación de embarcaciones de características similares a las ya existentes, de una manera coordinada entre los cinco países*"[495]. O PMHPP tem

---

[492] CCT. *Plan de Acción Integrado (PAI). Matriz de Atividades.* op. cit. p. 1.

[493] Por ocasião da 2ª. Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT), realizada em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997, a delegação brasileira apresentou proposta das ações previstas no trecho Rio Apa/Cáceres no âmbito do "Programa de Melhoramentos da Hidrovia Paraguai-Paraná, de Curto Prazo", entendido como conjunto de ações nas áreas de infra-estrutura viária, de operação dos portos, de segurança da navegação e em condições ambientalmente sustentáveis. A proposta brasileira foi elaborada em resposta à solicitação contida no Inciso X da Ata da XXV Reunião do CIH, apoiada no Inciso VI da Ata da 1ª. Reunião da CCT. O documento apresentado e elaborado pelo Ministério dos Transportes, intitulado "Proposta de Programa de Melhoramentos da Hidrovia Paraguai-Paraná – Curto Prazo" descreve cada ação de melhoramento e de manutenção para o período de três anos (1997 a 1999) e fornece previsões para os dois anos subseqüentes (2000 e 2001). Com base nos resultados apresentados pelos Estudos realizados pelo HLBE/TGCC, "*o programa para o melhoramento da Hidrovia do Paraguai foi definido prioritariamente para o trecho da foz do rio Apa a Corumbá, mantendo-se nos padrões atuais o que vai desde aquela cidade até Cáceres*". Ver em "Proposta de Programa de Melhoramentos da Hidrovia Paraguai-Paraná – Curto Prazo" p. 4. O referido documento consta como anexo da Ata da 2ª Reunião da CCT acima mencionada.

[494] CIH. *Declaración de Jefes de Delegación de la Hidrovía Paraguay-Paraná,* por ocasión de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Delegación del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Santa Cruz de la Sierra, 28 maio 1999.

[495] BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria de Transportes Aquaviários. Departamento de Hidrovias Interiores. *Termos de Referência. Projeto Básico de Engenharia para a Definição das Obras e Serviços Necessários à Manutenção da Hidrovia Paraguai-Paraná,* p. 4. Menção ao comunicado de imprensa emitido pelos chefes de delegação que compõem o CIH, por ocasião de sua XXVIII reunião realizada em Cuiabá, em 27 de outubro de 2000, no qual o conceito do PMHPP foi reiterado.

como premissa manter as condições naturais dos rios e, portanto, compõe-se de

> (...) *tareas de dragado en los pasos críticos existentes – tal como se viene realizando desde hace muchos años – como así también de señalización y balizamiento, que buscan aprovechar las condiciones naturales del río con mínimas acciones en determinados puntos del actual curso navegable*[496].

O Programa Hidrovia corresponde, assim, ao conjunto das ações de melhoramento de infra-estrutura e de gestão ambiental compatibilizadas pela CCT que cada país pretende realizar no âmbito de sua soberania. Essas ações visam a "*mejorar el tráfico y aumentar la seguridad, garantizando el transporte efectivo de mercancías en la región, además de conservar el medio ambiente de acuerdo a los criterios de desarrollo sostenible*"[497].

2. Estudos concluídos e em andamento

As características do programa de intervenções na HPP evoluíram muito desde as tratativas iniciais e os primeiros estudos realizados pela INTERNAVE, que não levavam em conta, na medida necessária, os aspectos ambientais. As reações negativas provocadas por seus resultados levaram o CIH a considerar os aspectos ambientais como uma das vertentes mais importantes do programa. Com esse objetivo, foram tomadas medidas para que os termos de referência dos estudos que se seguiram passassem a contemplar, de forma

---

[496] *Ibidem.*

[497] CCT. *Programa de la Hidrovía Paraguay-Paraná.* O documento figura como Anexo II da Ata da 5ª. Reunião da CCT, realizada em Buenos Aires, no período de 27 a 29 de maio de 1998, p. 1.

adequada, a prioridade atribuída à análise dos impactos ambientais. Desde então, os princípios do desenvolvimento sustentável, de transparência e de participação pública[498] foram decididamente incorporados ao Programa da Hidrovia.

Uma das primeiras medidas concertadas entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia, vinculadas à HPP, foi a tomada de decisão de encomendar estudos integrais de viabilidade técnico-econômica e de impacto ambiental das obras de manutenção e de melhoramento da via fluvial[499]. Essa decisão cristalizou-se no âmbito do CIH com a assinatura, em 1991, de acordo de cooperação técnica regional celebrado com o PNUD e de convênio de cooperação técnica não reembolsável com o BID, por meio dos quais foi financiada, com a contribuição do FONPLATA, grande parte dos estudos realizados para dar cumprimento ao objetivo primordial do Programa da Hidrovia, que consistia em incrementar as boas condições de navegabilidade desde o Porto de Cáceres até o de Nova Palmira, com vistas a "*mejorar la calidad de vida de las comunidades nativas y*

---

[498] Reunidos em Punta del Este, em 7 de dezembro de 1995, os Presidentes da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai e o Vice-Presidente da República da Bolívia procederam a uma avaliação do projeto Hidrovia Paraguai-Paraná. Na ocasião, emitiram Declaração Conjunta em que "*ressaltaram a importância do processo de participação pública por meio da discussão ampla e aberta dos aspectos mais relevantes em matéria ambiental para a elaboração dos estudos de base desse projeto*". Foram realizadas três reuniões de participação pública, em Maldonado, Uruguai (dezembro de 1995); em Assunção, (agosto de 1996) e em Campo Grande, Brasil (novembro de 1996). Veja relato da segunda reunião de participação pública, realizada em Assunção, em 24/07/96, ocasião em que foram discutidos os relatórios preliminares das consultoras HLBE/TGCC.

[499] A decisão dos Estados membros de efetuar os estudos integrais e com a participação das comunidades permitiu submeter o programa à análise dos setores regionais e internacionais interessados no mesmo, por meio de consultas por internet e da promoção de várias reuniões de participação pública nos países da Bacia do Prata entre 1995 e 1997, nas cidades de Maldonado (Uruguai), Assunção (Paraguai), Campo Grande (Brasil), Paraná (Argentina) e Santa Cruz de la Sierra (Bolívia). Foram também realizados Seminário Hidrológico no Instituto de Ciência e Técnica Hídricas, na cidade de Buenos Aires, em 19 de novembro de 1996, com a participação de prestigiosos especialistas dos EUA e da Europa; Seminário Indígena realizado, em Corrientes, Argentina, em 3 e 4 de abril de 1997, além de diversos outros eventos auspiciados pela ALADI nos países membros da Bacia do Prata.

ribereñas, a partir de la recuperación de las economías regionales"[500].

A magnitude do projeto original[501] viria a sofrer alterações ao longo das negociações, em função de limitações de ordem ambiental, sobretudo no trecho brasileiro Cáceres/Corumbá, que levariam à decisão de manter as condições naturais de seu canal navegável e, portanto, de atribuir tratamento diferenciado aos diversos trechos da Hidrovia[502]. Com base nessa decisão, a composição dos comboios, águas acima de Assunção, passaria a ter configuração reduzida, devido às restrições de calado, da largura do canal navegável e das curvas mais fechadas naquele trecho do rio Paraguai. De fato, por ocasião da Reunião Extraordinária de Chefes de Delegação, realizada em Buenos Aires, em 22 de agosto de 1995, a Delegação do Brasil obteve acordo para que a elaboração dos estudos de viabilidade das futuras obras na Hidrovia considerasse a natureza diferenciada dos diversos ecossistemas existentes na região do Pantanal e a suprimisse de todo e qualquer plano de obras[503].

---

[500] CIH. Secretaría Ejecutiva. *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. Síntesis*. Documento anexo à Nota SEHPP/AR Nr. 048/98, da Secretaria Executiva do CIH, 25 de fevereiro de 1998. pp. 1 e 4. Documento disponível na Embaixada do Brasil em Buenos Aires.

[501] A idéia inicial era tornar navegável o curso de água de extensão total de 3.442 km, conformado pelos trechos sucessivos dos rios Paraguai e Paraná desde a cidade de Cáceres (Mato Grosso), até Nova Palmira (Uruguai), a uma profundidade mínima de 10 pés, 24 horas por dia, durante todo o ano.

[502] CCT. *Programa de la Hidrovía Paraguay-Paraná,* op.cit. p.2.

[503] CIH. Informe Final de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Delegación del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Buenos Aires, 22 de agosto de 1995. Decidiram, ainda, naquela oportunidade, criar comissão de técnicos especialistas dos cinco países, sob a denominação "Unidade Coordenadora", encarregada de monitorar a elaboração dos referidos Estudos, concebidos para considerar além da dragagem e da sinalização, suas implicações em extensa zona de influência direta no curso navegável. Foram, assim, criadas por ocasião da XXII Reunião do CIH, realizada entre os dias 19 e 23 de 1996, em Santa Cruz de la Sierra, a Comissão Especial (COE) e a Unidade Coordenadora, respectivamente, pelas Decisões 9/XXII e 10/XXII. Não se contemplam obras de retificação do rio ou de alteração de suas características morfológicas. CIH. Secretaría Ejecutiva. *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. Síntesis*. Documento anexo à Nota SEHPP/AR Nr. 048/98, da Secretaria Executiva do CIH, 25 de fevereiro de 1998, p. 5.

Na avaliação de Theodore Panayotou, o programa de obras na HPP encerra aspecto inovador em relação a outros empreendimentos de desenvolvimento de semelhante porte, uma vez que seus estudos de viabilidade econômica e impacto ambiental foram concebidos para serem conduzidos conjuntamente, com o propósito de incorporar as considerações sobre o meio ambiente desde as etapas iniciais do processo de planejamento[504].

Por sua configuração de análise integral, aquele programa de estudos gerou a expectativa, à época, de que, uma vez finalizado e, supostamente, nos prazos estabelecidos, o CIH se encontraria *"en los umbrales de la ejecución de las obras, que permitirán mejorar notablemente la navegación, particularmente la seguridad del tráfico, intensificando el comercio intra y extra-regional, con la significación que este tiene en la calidad de vida de los pueblos"*[505]. Essa expectativa viria a ser frustrada em decorrência dos resultados apresentados pelos primeiros estudos, considerados insuficientes, o que demandou sua complementação, atrasando muito o início da fase de execução das obras de melhoramento.

2.1. Estudos Concluídos

2.1.1. Estudo de Pré-viabilidade. Grupo de Trabalho *Ad Hoc*. Novembro de 1988

Em cumprimento à atribuição que lhe fora conferida quando de sua criação, no I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da

[504] PANAYOTOU, Theodore. A Hidrovia Paraguai-Paraná: A Perspectiva de um Economista Ambiental. In: DUNNE, Thomas et. al. *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente*. Brasília: CEBRAC/EDF, jul. 1977. p. 187. Comenta ainda o autor que pelo menos em termos de metodologia, a realização de estudos prévios representa um passo adiante, diferente da prática usual de produzir estudos de impacto ambiental simplesmente como uma "cortina de fumaça", uma vez que todas as decisões sobre a implantação do projeto já tenham sido tomadas.

[505] CIH. Secretaría Ejecutiva. *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. Síntesis*. Documento anexo à Nota SEHPP/AR Nr. 048/98, da Secretaria Executiva do CIH, 25 de fevereiro de 1998. p. 6.

HPP, o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* procedeu à consolidação e complementação dos estudos de pré-viabilidade econômica da Hidrovia, preparados pelos cinco países a respeito de áreas de seus respectivos territórios, atribuindo especial importância a sua utilização integrada. Refletiram os mencionados estudos os temas julgados por aqueles países de maior relevância para a análise de viabilidade econômica das intervenções na Hidrovia, que viria a ser conduzida pela empresa brasileira Internave Engenharia[506]. Tratava-se de levantamento do estado da arte não se destinando, portanto, a análises propositiva e conclusiva.

Ressaltava o estudo que a Hidrovia se encontra "*en su estado natural*", havendo sido realizadas, até 1988, poucas obras em seu curso, tais como limpeza do leito, dragagens esporádicas de manutenção e remoção de rochas em pontos mais críticos. Indicava ainda que as boas condições naturais de navegação na Hidrovia devem-se ao efeito regulador do Pantanal Mato-Grossense, ao baixíssimo declive dos rios e à defasagem do regime pluviométrico entre as bacias dos tributários do Paraguai e do Paraná[507]. Embora a Hidrovia já se encontrasse balizada e sinalizada, à época, desde Nova Palmira até Cáceres, não o era de forma homogênea e existiam trechos muito deficientes, especialmente para a navegação noturna, no rio Paraguai, ao norte de Corumbá[508].

De acordo com os dados disponibilizados pelo estudo, trafegavam pela HPP, em 1987, aproximadamente 600 embarcações fluviais e flúvio-marítimas, em sua maioria com mais de 30 anos, algumas com casco de madeira, obsoletas e em condições precárias, com capacidade total para transportar cerca de 500.000 tpb (ANEXO – Tabelas 4 e 5), dispondo a Argentina de 70% daquela capacidade[509].

---

[506] GRUPO DE TRABAJO *AD HOC* DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. *Hidrovía Paraguay-Paraná. Estudio de Pré-Factibilidad*. [S.l.], nov. 1988. pp. 1 e 2.

[507] *Idem*. p. 20.

[508] *Idem*. pp. 46-48.

Estimava-se ainda que o maior movimento de carga nos principais portos do trecho brasileiro (Corumbá/Ladário), naquele ano, correspondia a carregamentos de minério de ferro (80%), além de manganês (7%), de cimento (6%) e outros. Do total da carga movimentada naqueles portos (474.301 toneladas), 96,1% desciam o rio e apenas 3,9% faziam o percurso de subida[510]. Esse movimento representava aproximadamente 50% do total da carga movimentada em todos os portos do trecho brasileiro da Hidrovia, que atingia 948.602 t (ANEXO – Tabela 6). Ainda de acordo com o Estudo, foram movimentadas, 1.015.000 t e 1.913.000 t, nos trechos paraguaio e argentino, respectivamente. Considerando-se que a movimentação de cargas bolivianas incluíam-se nas estatísticas dos portos brasileiros e argentinos, trafegaram na Hidrovia, em 1987, 3.876.602 t de carga[511] (ANEXO – Tabela 7).

2.1.2. Estudo de Viabilidade Econômica. Internave Engenharia. Janeiro de 1990

Reunidos em Assunção, em outubro de 1988, os representantes dos países no Grupo *Ad Hoc* aceitaram o oferecimento do Brasil para elaborar o Estudo de Viabilidade Econômica da Hidrovia Paraguai-Paraná. Encomendados à Internave Engenharia, em 1989, os trabalhos foram iniciados em abril do mesmo ano e concluídos e aprovados pelo mencionado Grupo, em janeiro de 1990[512].

---

[509] Considerava-se a frota suficiente para o fluxo de mercadoria ao longo da Hidrovia, com a ressalva de que na época da safra de cereais o transporte entre os portos nacionais argentinos monopolizava a frota do país, deixando descoberto o transporte de minérios brasileiro e boliviano e de cimento paraguaio. Grupo *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata, op. cit., pp. 74 e 81.

[510] *Idem*. pp. 84 e 85. Veja também BRASIL. Ministério dos Transportes. I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná. Campo Grande, MS, abril, 1988. p. 25.

[511] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata, op. cit., pp. 83, 89 e 90.

[512] INTERNAVE Engenharia. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica. Relatório Final.* Vol. I, pp.1.1/1-2.

O objetivo dos estudos realizados pela Internave foi o de "examinar as possibilidades de se utilizar a Hidrovia mais plenamente como um fator capaz de promover maior aceleração ao processo de desenvolvimento e integração econômica da Região"[513], e recuperar o valor estratégico da via natural que atravessa economias importantes. Esse propósito se refletiria na análise parcial[514], centrada quase exclusivamente em aspectos geoeconômicos, com vistas à avaliação das potencialidades e restrições ao desenvolvimento integrado da região. Portanto, as conclusões a que chegaram os consultores, dissociadas das prováveis implicações ambientais do projeto, confirmavam a viabilidade do empreendimento, cujos investimentos foram estimados em US$ 250 milhões[515].

Não obstante, recomendavam os consultores a realização de uma série de estudos de natureza diversa, dentre os quais o de impacto ambiental das obras fluviais e portuárias e o de aumento de tráfego para toda a Hidrovia, suas regiões marginais e áreas portuárias. O produto final deveria incluir Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA), com indicações de medidas de mitigação dos impactos negativos[516]. Outra preocupação registrada entre as recomendações do Estudo foi a de desenvolvimento de projeto de rebocadores e chatas adaptados às condições particulares da Hidrovia, tendo em vista algumas características como,

---

[513] *Idem*. pp. 2/2.

[514] A análise era de caráter parcial no sentido de que não levava em devida conta aspectos ambientais, porém, considerava o sistema hidroviário como um todo, isto é, hidrovia, frota e portos, por entender que o projeto de melhoria da Hidrovia por si só não seria suficiente para atrair cargas potenciais.

[515] INTERNAVE Engenharia, op.cit. Vol. III, pp. 5.1/10 e 5.1/13. Concluía também o Estudo que os trabalhos mais dispendiosos para se alcançar a melhoria das condições de navegabilidade correspondiam aos trechos Cáceres/Ponta do Morro (412 km) em território brasileiro, e Foz do Rio Apa/Assunção (542 km), em território Paraguaio. No decorrer de 10 anos, os custos atingiriam, respectivamente, US 10.800/km e US$ 13.300/km.

[516] *Idem*. pp. 5.2/1 a 5.2/4.

por exemplo, a grande quantidade de vegetação flutuante e fundo arenoso com muitos passos rasos, que justificavam a elaboração de projetos específicos de embarcações[517]. Fizeram também parte do rol de verificações pelos Consultores que: (a) as limitações à navegação eram devidas, em maior parte, às restrições de calado em certos períodos do ano ou em anos de condições hidrológicas desfavoráveis e (b) os trechos que requererão maior dispêndio em melhoramento seriam Cáceres/Ponta do Morro e Foz do Apa/Assunção. As maiores obras demandadas na Hidrovia seriam a abertura do Canal Tamengo e o derrocamento do Passo de Remanso Castilho (km 1645 do trecho Assunção/Vallemí), duas operações sensíveis do ponto de vista do impacto ambiental[518].

Outra conclusão que evidenciava o caráter parcial da análise realizada era a de que, ao final da implementação do plano de melhoramentos da via fluvial, previsto para o ano 2000, deveriam poder trafegar, durante todo o ano, entre Nova Palmira e Ponta do Morro, comboios com até 24.000 t de carga e, entre Ponta do Morro e Cáceres, comboios com até 13.500 t de carga, de forma contínua, dia e noite, e sem necessidade de desmembramento. Constatava-se igualmente que os fluxos de carga no Rio Paraguai eram muito pequenos em relação à capacidade da via fluvial e que o movimento de subida em geral era menor do que o de descida, exceto no extremo superior entre Ladário e Cáceres, trecho em que o tráfego já era muito reduzido e não havia fluxo de carga de descida[519].

Apesar das deficiências apresentadas, a Argentina qualificou positivamente o estudo, porém, manifestou-se favorável a iniciar as obras pelas alternativas técnicas de menor porte e aumentar o valor dos investimentos de acordo com as necessidades, uma vez que aquele país não se encontrava na ocasião em condições de comprometer-se

[517] *Idem*. p. 5.2/17.

[518] *Idem*. p.5.1/10.

[519] *Idem*. p.5.1/3-13.

com a realização das obras de grande envergadura recomendadas e entendidas à época como "faraônicas".

A conclusão a que chegaram os estudos de que o projeto, que visava a implantar canal de 50 metros de largura por 3 metros de profundidade em toda a extensão de Santa Fé a Cáceres[520], era física e economicamente viável provocou forte reação por parte de ONGs que, um ano mais tarde, fariam realizar análises do potencial de custos e benefícios ambientais do projeto Hidrovia. Esses estudos independentes viriam a demonstrar a inviabilidade do projeto quando levados em consideração os custos ambientais nele envolvidos, sobretudo os decorrentes de grave efeito adverso sobre o Pantanal[521].

As pressões exercidas pelas organizações, com base nas considerações feitas por cientistas independentes, e a inconsistência dos estudos, em função do caráter parcial das análises, levaram o BID a rejeitar o relatório da Internave Engenharia e a solicitar outro, mais aprofundado e completo, sobre a viabilidade do projeto.

Em março de 1995, o CIH encomendou dois novos estudos, com 18 meses de duração cada um, os quais seriam administrados

---

520 PAINEL DE ESPECIALISTAS. Resultados e Recomendações. In: DUNNE, Thomas et al. *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente.* Brasília: CEBRAC/EDF , jul. 1997. p. 15.

521 HUSZAR, P. et al. *Realidade ou ficção? Uma Revisão dos Estudos Oficiais da Hidrovia Paraguai-Paraná. Sumário Executivo.* Toronto, Canadá: WWF, 1999. p. 3. A "Wetlands for the Americas" solicitou uma análise do potencial de custos e benefícios ambientais do projeto Hidrovia, preparado por um grupo multidisciplinar de cientistas que, além de demonstrar que o projeto não era viável quando levados em consideração os custos ambientais potenciais, ressaltava a existência de outros custos ambientais potenciais que deveriam ser examinados no momento em que fosse efetuada avaliação mais completa do projeto. Dentre eles, o relatório deu especial importância ao grave efeito adverso que o projeto teria sobre o Pantanal. Sobre o assunto, ver em BUCHER, E.H., et al. *Hidrovia: An initial environmental examination of the Paraguay-Paraná waterway.* Manomet, MA: Wetlands for the Americas Publication, 1993. p.10. Outro relatório sobre os aspectos econômicos do projeto Hidrovia foi preparado pelo WWF, o qual demonstrava que, com base em termos puramente econômicos, o projeto não representaria bom investimento para os países interessados. Sobre o assunto, ver em CEBRAC, ICV, WWF (eds.) et al. *Quem paga a conta? Análise da viabilidade econômico-financeira do projeto da Hidrovia Paraguai*-Paraná. Brasil. 1994.

pelo Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS) e cujas análises deveriam estar vinculadas a fim de identificar e calcular o impacto ambiental e, desse modo, oferecer visão completa dos custos e benefícios do projeto de futuras obras na Hidrovia. O primeiro estudo, Análise Econômica e de Engenharia, foi levado a cabo pelo consórcio de empresas de consultoria Hidroservice, Louis Berger e EIH (HLBE), e o segundo, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), realizado pelo consórcio Taylor Engineering Inc., Golder Associates Ltd., Consular Consultores Argentinos Associados S.A. e Connal Consultora Nacional (TGCC).

É interessante notar que na V Reunião do CIH os consultores do BID já alertavam também para a possibilidade de ser solicitado o aprofundamento de estudo global em áreas específicas, como a do Pantanal, e revelavam que algumas representações junto ao CIH haviam exercido pressão para abreviar os prazos de tramitação, com o objetivo de chegar rapidamente à fase de execução das obras. Não obstante, sensibilidades relacionadas a aspectos ambientais causariam considerável atraso na conclusão dos estudos.

2.1.3. Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica. Consórcio HLBE. Dezembro de 1997

A contratação dos estudos dos Consórcios HLBE e TGCC fez-se também ao abrigo do Convênio assinado com o BID, em setembro de 1991[522], cujos termos de referência dividiram o Projeto em três módulos: (a) **Módulo A**, referente a projetos de melhoria de curto prazo para o trecho da Hidrovia compreendido entre Santa Fé e

---

[522] Os Estudos contaram com aportes do BID, do FONPLATA, do PNUD e dos Governos dos países envolvidos. Ver em SUGUT, Martín. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables.* Buenos Aires: BID-INTAL, 1997. p. 59. Para a execução dos projetos definidos nos três módulos de estudos, o convênio assinado com o BID previu a constituição de Unidade Coordenadora com a atribui;áo de acompanhar as atividades previstas, com o apoio de especialistas dos setores de engenharia fluvial, transporte fluvial e terrestre, dragagem e balizamento, avaliação de projetos e meio ambiente.

Corumbá, incluindo o Canal Tamengo, com o objetivo principal de "*restaurar el sistema de navegación existente*"[523]. Esses estudos de viabilidade técnico-econômica incluíam também a elaboração de desenhos finais de engenharia e documentos de licitação das obras e serviços de navegação de menor envergadura destinados a melhoramentos na Hidrovia, por meio de dragagem em areia e alguns derrocamentos em 92 passos críticos[524] nos principais canais de navegação no trecho Santa Fé/Corumbá/Puerto Quijarro (Canal Tamengo) e de aperfeiçoamento do sistema de sinalização entre Nova Palmira e Corumbá, para adaptá-lo aos padrões modernos e permitir a navegação noturna; (b**) Módulo B1**, referente à preparação de plano e programa seqüencial de desenvolvimento de médio e longo prazos para toda a Hidrovia, inclusive o trecho Corumbá-Cáceres, ia além da etapa de "restauração", com o propósito de lograr um sistema fluvial que constituísse alternativa competitiva em relação aos outros modos de transporte, por meio da "plena realização de seu potencial"[525]. O referido plano incluiu também obras de navegação, desenvolvidas nos estudos do Módulo A, e a sinalização completa do trecho Corumbá-Cáceres e (c) **Módulo B2**, referente a estudo abrangente e avaliação do impacto ambiental que as obras de *implantação* poderão causar sobre a macro-região, desenvolvidos pelo TGCC[526]. Em função das

---

[523] CCT (?). *Términos de Referencia de los Estudios de Ingeniería y Plan de Ejecución para la Hidrovía Paraguay-Paraná, desde el Puerto de Nueva Palmira a Cáceres*. [S.l.] [199?]. p.6.

[524] Os passos críticos correspondem a trechos considerados restritivos à navegação. Ver em HIDROSERVICE, LOUIS BERGER, EIH. *Estudios de Ingeniería y Viabilidad Técnica y Económicas del Mejoramiento de las Condiciones de Navegación de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira).* Informe Final. Resumen Ejecutivo, 1996. p.21. Cópia eletrônica disponibilizada pelo Secretário Executivo do CIH.

[525] CCT (?). *Términos de Referencia de los Estudios de Ingeniería y Plan de Ejecución para la Hidrovía Paraguay-Paraná, desde el Puerto de Nueva Palmira a Cáceres,* op. cit., p. 6.

[526] Hidroservice Louis Berger, EIH. op. cit., p.2.

diferentes características morfológicas do leito do rio, foram propostos, para cada ponto crítico, intervenções como dragagem de sedimentos, derrocamento, retificação de curvas e meandros, balizamentos e obras fixas para redução de manutenção[527].

Observa o estudo que, no período 1974-1993, foram registradas, no trecho Confluência-Corumbá, com curtos períodos de baixas pouco pronunciadas, profundidades suficientes para a navegação livre, permitindo a passagem de embarcações com 3 m (10 pés) de calado. Essa situação permitiu que se desenvolvesse a navegação no trecho Assunção/Corumbá, pouco utilizado anteriormente por falta de profundidade, assim como contribuiu para melhorar também a navegação entre Assunção e Nova Palmira. As boas condições de navegabilidade deram origem ao desenvolvimento de atividades mineiras e agrícolas na área de influência da Hidrovia, águas acima de Assunção, dependentes em grande medida do transporte hidroviário e que representaram em 1993, fluxo total da ordem de 2.000.000 t de cargas a granel (minério de ferro e manganês, soja e subprodutos, trigo, petróleo e derivados, calcário e clinquer, madeira e outros)[528]. Advertiam, no entanto, os consultores, que não se descarta a possibilidade de que a ocorrência de períodos críticos registrados anteriormente ao ano de 1974 venha a se repetir, o que causaria a interrupção do transporte e, portanto, o colapso das atividades econômicas em amplas áreas da Bolívia, do Paraguai e do Brasil. Essa previsão de colapso das atividades fundamenta-se sobretudo na constatação de que boa parte da carga transportada é cativa da Hidrovia, ou seja, não dispõe de modos alternativos econômicos, como é o caso do minério de ferro e manganês das minas do entorno de Corumbá[529].

---

[527] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Considerações sobre a Avaliação de Impacto Ambiental do Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná”*, Brasília, [S.d.]. p. 2.

[528] Hidroservice Louis Berger, EIH, op.cit., p.9.

[529] Para o rio Paraguai, águas acima de Assunção, não há documentação formal que estabeleça a obrigatoriedade de dragado e manutenção da via navegável. Águas abaixo, no trecho Santa Fé/Assunção, existe um Acordo entre a Argentina e o Paraguai que

Henrique Rattner, contudo, já observava, à época, que o custo de implementação das obras no trecho Assunção/Corumbá (investimentos iniciais e manutenção) correspondiam a 72% do custo total das intervenções na Hidrovia. Dadas as indefinições sobre quem arcaria com os custos do projeto e a falta de análise mais detalhada sobre as possibilidades de transporte da produção do Centro-Oeste do Brasil e da própria produção do Paraguai e da Bolívia (grãos, clinquer e minérios), a viabilidade daquele trecho para o horizonte do projeto era passível de questionamento:

O fato de a Hidrovia Paraguai-Paraná não constar das prioridades do governo brasileiro, de seu retorno econômico ser duvidoso para o Brasil, e de seus impactos ambientais sobre a região do Pantanal Mato-Grossense serem graves e muito prováveis, apesar de difícil quantificação econômica, aumentam as dúvidas sobre o projeto, especialmente acerca do trecho Assunção-Corumbá[530].

Outro ponto a ser destacado nos estudos é o fato de importantes alternativas de transporte não haverem sido levadas em consideração em suas análises, como por exemplo a ferrovia Santa Cruz de la Sierra/ Corumbá/Bauru e as Hidrovias Madeira-Amazonas e Araguaia-Tocantins, projetos com potencial para desviar carga da HPP, diminuindo sua rentabilidade. Especialmente no caso do corredor

---

compromete a manutenção da via navegável para embarcações de até 3 m (10 pés) de calado. A preocupação em evitar colapso das atividades econômicas no trecho Assunção/ Corumbá levou o Consórcio HLBE a propor que o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná de 1992 fosse ampliado para incluir o compromisso formal dos cinco Estados Membros de executar e manter as obras que permitam assegurar a navegabilidade da Hidrovia. Hidroservise Louis Berger, EIH, op.cit., pp. 9-10.

[530] RATTNER, Henrique. Considerações Sócio-econômicas e Políticas Sobre o Projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná. In: DUNNE, Thomas et al. *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente.* Brasília: CEBRAC/ EDF, jul. 1997. pp. 103, 104. Ver também SCUDDER, Thayer e CLEMENS, Michael. A Hidrovia Paraguai-Paraná: Um Exame dos Estudos de Viabilidade e Avaliação Ambiental no Contexto de Desenvolvimento Regional. In: DUNNE, Thomas et al. *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente*. Brasília: CEBRAC/EDF, jul.1997. pp. 51-90; e Panayotou, op. cit., pp. 185-207.

Madeira-Amazonas e do complexo Araguaia-Tocantins[531], a omissão fazia-se difícil de compreender por especialistas independentes, tendo em conta haver sobreposição na área de influência[532] no Mato Grosso e os projetos constarem à época da lista de empreendimentos de infra-estrutura de alta prioridade pelo governo brasileiro, sendo que a Madeira-Amazonas já se encontrava em operação[533].

Dentre as alternativas de transporte em desenvolvimento na região, apenas a Ferronorte, que liga Cuiabá à região Centro-Sul do Brasil, foi incluída na análise. O HLBE e o TGCC mostravam que a ferrovia absorveria o transporte de grãos (soja) produzidos no Mato Grosso e inviabilizaria economicamente o trecho Corumbá-Cáceres se entrasse em operação antes de 2020. Não obstante, endossavam implicitamente as obras no trecho do Rio Paraguai acima de Corumbá, na hipótese de que os custos de transporte pela Ferronorte viessem a subir e os trabalhos previstos no Módulo B1 fossem realizados:

---

[531] Em 1997, foi inaugurado terminal graneleiro no porto de Itacoatiara, no Estado do Amazonas, com capacidade inicial para movimentar cerca de 300 mil toneladas de soja provenientes da região Centro-Oeste do Brasil, através de transporte rodoferroviário, que inclui o aproveitamento dos rios Madeira e Amazonas, com previsão à época de reduzir os custos da soja exportada em relação à soja embarcada nos portos de Santos e Paranáguá em US$ 30,00 por tonelada. O complexo Araguaia-Tocantins, interligado ao sistema ferroviário Norte-Sul/Carajás, permitiria o deslocamento da produção agrícola da região Centro-Oeste do Brasil até o terminal de Ponta da Madeira, em São Luís do Maranhão, onde se encontra o terminal de Itaqui, por onde são embarcados os minérios da região de Carajás. Esse sistema multimodal hidrorodoferroviário poderia também vir a ser utilizado para o transporte de minérios da região. Menção a matérias publicadas pela Folha de São Paulo, em 26/10/97, p. 2-12 e Gazeta Mercantil, em 21/01/97, p. A-2. (Cf. Rattner, op. cit., pp. 102-103).

[532] O Estudo HLBE e TGCC define área de influência como aquela em que produtores e consumidores poderiam ter interesse em utilizar a via de navegação para o transporte de mercadorias produzidas ou consumidas, em comparação com os modos de transporte alternativos (rodoviário e ferroviário) disponíveis. Como se vê, as alternativas hidroviárias que se encontravam em desenvolvimento (Madeira/Amazonas e Araguaia/Tocantins) foram omitidas da análise. Ver em Hidroservice, Louis Berger, EIH, op. cit., p. 12.

[533] Painel de Especialistas. Capítulo Um. Resultados e Recomendações, op. cit., p. 38. Ver também em SGUT, Martín. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables.* Buenos Aires: BID-INTAL, 1997. p. 60.

> (...) *las proyecciones del tráfico hidroviario correspondiente* [Cáceres/Corumbá], *se han basado en las condiciones de navegación actuales, sin mejoras, que representan un costo de transporte relativamente elevado, del orden de US$ 50 por t para el viaje Cáceres-Nueva Palmira, resultando en una baja atractividad de la Hidrovía, por lo que las cargas se desvían a los modos alternativos, carretero y ferroviario. Una vez que hayan sido consideradas estas mejoras (en los trabajos del Módulo B1), se agregará, posiblemente, un flujo importante de soja al tráfico de la Hidrovía, mejorando su economía*[534].

Embora as conclusões do relatório estivessem, até certo ponto, em conformidade com a intenção do Brasil de não realizar obras estruturais ou de dragagem naquele trecho, em pleno Pantanal, baseavam-se em fundamentos econômicos que justificavam a inviabilidade de investimentos no trecho em função de futura entrada em operação da Ferronorte. Não refletiam, portanto, a posição brasileira e levariam o Brasil a solicitar revisão das conclusões no âmbito da análise do relatório preliminar, para que viessem a ser fundamentadas em razões ambientais e no fato de que as expectativas de evolução da carga no trecho em questão poderão ser atendidas pelas condições atuais da via, com melhorias no que se refere apenas à sinalização, balizamento e manutenção, não se justificando, assim, a previsão de obras estruturais[535].

Ao admitirem o baixo atrativo do trecho Cáceres/Corumbá, para o transporte de soja da área de expansão da fronteira agrícola e considerando-se que parte substancial do trecho Assunção/Corumbá correspondia a carga cativa, minérios de ferro e de manganês, concluíam os consultores que os resultados das

---

[534] Hidroservice, Louis Berger, EIH, op.cit., p.26.

[535] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho telegráfico n. 1406,* de 15/11/96.

avaliações econômica e financeira eram altamente sensíveis aos fluxos gerados de minério de ferro[536]. É importante notar que o estudo indicava que o cultivo intensivo da soja era fato novo e registrava "taxas explosivas" nas regiões do Mato Grosso, Santa Cruz e Norte da Argentina. Nas demais regiões produtoras, o Mato Grosso do Sul e o Paraguai, "*el cultivo de soja puede ser considerado tradicional y ya se muestra estabilizado (inclusive con permanencia del área cultivada)*"[537].

As críticas ao relatório preliminar dos Estudos do HLBE pelas delegações, que o classificavam como "muito vago, impreciso e incompleto (...) em nenhum momento mostra o relatório de que bases e de que cálculos derivam suas conclusões "[538], coincidiriam em grande parte com as que teceriam mais tarde as ONGs com respeito ao relatório final, cujas conclusões afirmavam que as conseqüências para o meio ambiente da região seriam insignificantes[539] e que o projeto

---

[536] Hidroservice, Louis Berger, EIH, op.cit., pp.32 e 37.

[537] Hidroservice, Louis Berger, EIH, op.cit., p.15. As obras de dragagem consideradas para o Canal Tamengo constituíram um dos pontos mais sensíveis na condução dos estudos, pelos impactos ambientais negativos que poderiam produzir e por tratar-se da maior obra individual de toda a Hidrovia. Assim, na II Reunião da Comissão Especial do CIH (COE), outubro de 1996, foram levantadas preocupações com a alternativa de configuração ótima de comboios selecionada pela Consultora para operar no Canal Tamengo. Sugeria-se, àquela altura, a elaboração de estudo adicional e de Impacto Ambiental complementar das obras de dragagem previstas para aquela localidade, onde foram utilizados critérios diferentes dos aplicados aos outros trechos da Hidrovia, por considerar-se que a entrada e saída do Canal não eram adequadas para o movimento de comboios de configuração 4x4, alternativa proposta pela Consultora, e poderia afetar a tomada de água de Corumbá, sendo necessária também a apresentação de plano de mitigação. CIH. *Acta de la II Reunión de la Comisión Especial del CIH (COE)*, realizada em Buenos Aires, no período de 7 a 9 de outubro de 1996. Anexo III "Consultas", p. 11. Na referida reunião, foi analisado o relatório preliminar dos Estudos de viabilidade econômica realizados pela HLBE. Veja também BRASIL. Embaixada do Brasil em Buenos Aires, telegrama nr. 1452, de 11/10/96.

[538] BRASIL. Embaixada do Brasil em Buenos Aires, telegrama nr. 1452, de 11/10/96.

[539] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, junio de 2004. Vol. IX, Plan de Gestión Ambiental, p. 12.

seria viável tanto do ponto de vista econômico quanto de engenharia[540].

2.1.4. Estudos de Impacto Ambiental (Módulo B2). Consórcio TGCC. Fevereiro de 1998

O Estudo de Impacto Ambiental (Módulo B2), elaborado pelo Consórcio liderado pela empresa Taylor, apresenta diagnóstico do meio físico, antrópico e biótico da região, analisa a viabilidade das intervenções propostas quanto aos aspectos ambientais e sugere programas de mitigação e controle para minimizar seus eventuais impactos.

No âmbito de sua XXIII Reunião, realizada na cidade de Corrientes, Argentina, nos dias 3 e 4 de abril de 1997, o CIH aprovou, pela decisão 8/XXIII, o Relatório Final do Módulo 2 e dispôs que os países membros o submetessem à consideração de seus órgãos competentes. A avaliação do impacto ambiental das obras propostas pelo estudo indicava que

---

[540] Com base nessa conclusão, o Consórcio recomendava a seguinte alternativa: de Santa Fé a Assunção, comboios de 4x5, em canal de 90 metros de largura, 3 metros de calado e capacidade de até 36.000 t; e no trecho de Assunção a Corumbá/Ladário, comboios de 4x4, em canal de 90 metros de largura, 2,6 metros de calado e capacidade de 24.000 t. Os consultores recomendaram inicialmente a composição ótima de comboios de 4x4 para o trecho Santa Fé-Assunção. Porém, a pedido do países beneficiários, foi estudada posteriormente a viabilidade da composição 4x5, com calado de 3 m ao sul de Assunção e 4x4, com calado de 2.6 m até Corumbá/Ladário. Os resultados econômicos dessa alternativa mantiveram-se muito próximos do valor ótimo. Ver em CIH. *Acta de la 2ª. Reunión de la Comisión Especial del CIH (COE)*, realizada em Buenos Aires, nos dias 07, 08 e 09 de outubro de 1996. De Corumbá/Ladário a Cáceres, trafegam comboios com formação de 2x3, com restrições em alguns trechos, compostos por chatas de 45 m de comprimento por 12 m de largura, com calado de 1,5 m e capacidade para até 4.000 t de carga. BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria de Transportes Aquaviários. Departamento de Hidrovias Interiores. *Termos de Referência. Projeto Básico de Engenharia para a Definição das Obras e Serviços Necessários à Manutenção da Hidrovia Paraguai-Paraná*. Maio 2001. pp. 2 e 3. Ver também Hidroservice, Louis Berger, EIH, op. cit., p.31.

> (...) *el impacto del Proyecto en el medio físico será de muy escasa significación, muy inferior a las modificaciones que se producen por las variaciones naturales del río (...) los únicos impactos serán producidos durante la ejecución de las obras, pero los mismos estarán acotados en magnitud y a pequeñas áreas en la zona de trabajo*[541].

Os resultados do estudo, portanto, apontaram no sentido da viabilidade ambiental do projeto, uma vez que os efeitos foram considerados em geral de reduzida intensidade, localizados e temporários, não tendo sido comprovadas hipóteses de modificação perceptível do regime hidrológico dos rios ou de danos ao Pantanal[542].

A análise feita pelo IBAMA dos documentos Diagnóstico Integrado Preliminar e Avaliação do Impacto Ambiental dos Melhoramentos da Hidrovia Paraguai-Paraná, no entanto, concluiu que "o mesmo não atendia à legislação ambiental brasileira e não apresentava detalhamento dos meios físico, biótico e sócio-econômico, recomendando a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA/RIMA"[543]. O Ministério do Meio Ambiente confirmava essa avaliação em apresentação feita no âmbito da II Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT), realizada em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997, ao registrar

Verificou-se que os estudos apresentados carecem de dados e informações para determinar as intervenções físicas passíveis de ser (sic) executadas. Para tanto, torna-se necessária a complementação

---

[541] Hidroservice, Louis Berger, EIH, op.cit., pp.34 e 36.

[542] BARROS, Sebastião do Rego. Controvérsia sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná. In: *Gazeta Mercantil*, 28/4/97, p. A3.

[543] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). *Parecer Técnico s/n*, de 30 de julho de 2004, p. 1. Cópia disponibilizada por meio eletrônico. Consta como Anexo ao documento Parecer Conjunto dos Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes sobre os Estudos Complementares realizados pelo COINHI.

de estudos anteriormente à definição e/ou execução de qualquer tipo de intervenção[544].

As autoridades ambientais brasileiras encontraram, portanto, razões para incerteza ao analisar os resultados do estudo e foram levadas à posição de gradualismo e cautela quanto à definição das obras na Hidrovia[545].

Quando as versões preliminares dos dois estudos (HLBE e TGCC) foram publicadas em 1996, o WWF solicitou sua revisão, elaborada por grupo multidisciplinar de peritos internacionais e iniciada em fevereiro de 1997[546]. A intenção do WWF não foi prover estudo de impacto ambiental (EIA) alternativo, mas, "chamar a atenção para uma série de equívocos conceituais, processuais e de medição, bem como erros de cálculo na análise econômica e de engenharia que, uma vez corrigidos, modificariam substancialmente as conclusões do HLBE"[547]. Comprovariam a inviabilidade econômica

---

544 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Considerações sobre a Avaliação de Impacto Ambiental do Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná.* Brasília, [S.d.]. p. 7. Consta como Anexo II da Ata da II Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT), realizada, em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

545 "O Brasil elaborou uma proposta de trabalho que consiste, em primeiro lugar, no aprofundamento dos estudos, pelo desenvolvimento de modelo de simulação matemática para a previsão de níveis de água ao longo do trecho brasileiro da Hidrovia, de Corumbá ao Rio Apa, de forma a melhor caracterizar as necessidades de eventual dragagem nos passos críticos identificados pelo estudo de viabilidade técnica. Com base nessas informações, e na previsão do fluxo de transporte para os próximos cinco anos seriam definidos os projetos de dragagem, os quais seriam acompanhados dos correspondentes estudos de impacto ambiental". Ver em VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Subsídios sobre as posições brasileiras em relação à Hidrovia Paraguai-Paraná.* Brasília, 26 de novembro de 1997, p. 6.

546 Sobre avaliações críticas dos estudos realizados pelos consórcios HLBE e TGCC, ver em HUSZAR, P. et al. *Realidade ou ficção: Uma Revisão dos Estudos Oficiais da Hidrovia Paraguai-Paraná*. Sumário Executivo. Toronto, Canadá: WWF, 1999; DUNNE, Thomas et al. *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente.* Brasília: CEBRAC/EDF, jul. 1997 e SOLBRIG, Otto et al. *Bright Future or Development Nightmare?* Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 1996.

547 HUSZAR, P. et al. *Realidade ou ficção: Uma Revisão dos Estudos Oficiais da Hidrovia Paraguai-Paraná.* Coordenado por André Leite. Toronto, Canadá: WWF, 1999, p. 5.

do projeto e a incidência de impactos ambientais superiores aos considerados pelo TGCC. Concluíam que a abordagem parcial dos estudos de viabilidade econômica do HLBE privilegiava obras de maior envergadura e o relatório final do EIA conduzido pelo TGCC apresentava resultados otimistas em relação ao potencial impacto ambiental, baseados em análise restrita às modificações e à sinalização do canal fluvial, excluindo as intervenções de melhoria das instalações portuárias e de embarque de carregamentos[548]. Consideravam os críticos que as imperfeições metodológicas apontadas nos estudos não os credenciavam para embasar segura tomada de decisão política sobre o investimento no projeto HPP. Além disso, criticavam o fato de estarem os estudos centrados na busca da eficiência econômica, negligenciando o conceito da eqüidade. Nessas condições, os impactos das obras deveriam acentuar os problemas advindos da má distribuição da renda na região. Recomendava, assim, a ONG, que os planos de dragagem em grande escala do rio Paraguai, no trecho Cáceres-Corumbá, fossem suspensos e submetidos à elaboração de EIA mais abrangente e descartadas as intervenções irreversíveis, como a retirada de rochas e a diminuição do curso do rio[549].

2.1.5. Estudo Institucional-Legal, de Engenharia, Ambiental e Econômico-Financeiro Complementar entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá e Santa Fé. COINHI. Junho de 2004

Reunidos em Buenos Aires nos dias 16 e 17 de novembro de 2000, os Chefes de Delegação do CIH concordaram quanto à necessidade de se elaborar projeto para as futuras obras de engenharia na Hidrovia como um todo e a ele incorporar o PGA, referendado na XXVIII Reunião, em outubro de 2000, em Cuiabá. Para atender a esse objetivo, fizeram-se necessários estudos complementares sobre os

[548] *Idem.* pp.13, 15 e 17.

[549] *Idem*. pp. 29, 30 e 33.

componentes ambiental, técnico-econômico e institucional-legal do projeto Hidrovia[550], encomendados ao Consórcio Integração Hidroviária (COINHI), por intermédio do PNUD e financiados pela CAF[551]. Para acompanhar e analisar os trabalhos do Consórcio, foi constituída a Comissão de Contraparte Técnica (CCT), composta por técnicos dos cinco países[552].

A licitação pública do estudo, concluída em março de 2003, teve como objeto central, além da elaboração do projeto executivo para levar a cabo os trabalhos de melhoria da navegação na Hidrovia, excluindo-se o trecho entre Cáceres e Corumbá: (a) propor mecanismos institucionais e legais para possibilitar a contratação e realização das obras de melhoria da navegação, no trecho Porto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá e Santa Fé; b) elaborar os documentos para a licitação das obras de dragagem e sinalização da Hidrovia; c) atualizar e/ou complementar os estudos de engenharia, ambientais e econômico-financeiros, com o intuito de propor plano de ação que contemplasse o redimensionamento das obras, a estimativa

---

[550] BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria de Transportes Aquaviários. Departamento de Hidrovias Interiores. *Termos de Referência. Projeto Básico de Engenharia para a Definição das Obras e Serviços Necessários à Manutenção da Hidrovia Paraguai-Paraná*. Maio 2001. Refere-se ao trecho Corumbá/Ladário/Santa Fé p. 2.

[551] O Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o CIH, a CAF e o PNUD para a realização do Estudo Institucional-Legal, de Engenharia, Ambiental e Econômico Complementar para o Desenvolvimento de Obras na Hidrovia Paraguai-Paraná, entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá e Santa Fé, foi assinado por ocasião da XXXI Reunião do CIH, realizada em Buenos Aires, no período de 18 a 20 de setembro de 2002. Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 44249/819*, de 27/09/2002.

[552] A criação da Comissão de Contraparte Técnica (CCT) foi aprovada por ocasião da XXIX Reunião do CIH, realizada em Montevidéu nos dias 23 e 24 de agosto de 2001. No caso do Brasil, a CCT é integrada por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Transportes, da Administração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR), do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 41767/653,* de 30/08/2001. Não confundir com a Comissão de Coordenação Técnica (CCT) criada anteriormente, e que tem a mesma composição.

de seus custos de realização e de manutenção e a avaliação da possibilidade de financiar parcial ou totalmente a execução dos trabalhos através de pedágio, a ser pago pelos usuários. Os estudos de engenharia incluíram a realização de levantamentos e o projeto de obras em 22 passos críticos[553] (ANEXO – Tabela 8).

Para o componente ambiental, a licitação estabeleceu a necessidade de realizar levantamentos ambientais, de determinar o quadro da situação e de propor estratégia de desenvolvimento de plano de gestão que considerasse a redução do alcance do projeto original, do qual foi excluída a realização de obras no trecho Cáceres-Corumbá, além das responsabilidades a serem atribuídas ao concessionário das obras[554]. O objetivo específico do componente ambiental foi o de

> (...) *recopilar la información de base de los 22 pasos críticos seleccionados, permitiendo así la elaboración de un diagnóstico integrado para cada paso a fin de presentar un Plan de Gestión Ambiental, a ser cumplido por el Concesionario, que permita en el futuro, la ejecución de obras de dragado y balizamiento en la Hidrovía Paraguay-Paraná, bajo principios ambientalmente sustentables*[555].

O cronograma curto imposto pelos Termos de Referência, 240 dias, de maio de 2003 a janeiro de 2004, impediu o Consórcio de satisfazer o desejo do Brasil, do Paraguai e da Bolívia de realizar avaliações de impacto ambiental, exigência das legislações internas daqueles países[556]. A brevidade do prazo estabelecido não poderia,

---

[553] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, junio de 2004. Vol. I – Información Ambiental, Capítulo 1 , p. 7.

[554] *Idem.* p. 10.

[555] *Idem*. p. 11.

[556] *Ibidem.*

de qualquer forma, gerar a expectativa de análise aprofundada que requer estudo amplo e global[557]. A identificação de impactos ambientais a que se procedeu corresponde a mera avaliação ambiental preliminar, um *screening*[558]. Além disso, a análise realizada para os 22 passos críticos, previamente selecionados pelos países, não pode ser extrapolada para o restante do total de 92 passos críticos identificados anteriormente pelo Consórcio HLBE/TGCC, os quais "exigirão estudos ambientais específicos, de acordo com suas condições e contextos, caso venham a requerer algum tipo de intervenção"[559].

A avaliação dos Ministérios dos Transportes e do Meio Ambiente sobre o Relatório Final dos Estudos, entregue em julho de 2004, foi a de que o Componente Ambiental apresentou "várias lacunas e omissões", que já haviam sido identificadas nos relatórios parciais. Nessas condições, concluíram os técnicos que o referido componente só pode ser considerado como "avaliação ambiental preliminar" e não substitui o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O parecer conjunto daqueles Ministérios recomendou a aceitação dos estudos, com ressalvas, podendo ser utilizados apenas como subsídio não vinculativo ao processo decisório da execução das obras, "não constituem endosso ou autorização automática de qualquer obra no território brasileiro"[560].

---

[557] Os próprios consultores fazem a observação de que todos os componentes tiveram que iniciar suas tarefas ao mesmo tempo, em função do curto prazo concedido para a conclusão dos Estudos, o que impediu que insumos básicos para o Componente Ambiental, tal como o projeto de dragagem, fossem conhecidos com antecedência.

[558] COINHI, op.cit., Vol. VII – Diagnóstico Ambiental Integrado, p. 11.

[559] COINHI, op. cit., Vol. IX – Plán de Gestión Ambiental, pp. 13, 14, 19. Conforme observam os próprios consultores, a limitação do conceito de integralidade é decorrência da circunscrição do objeto do Estudo aos 22 passos críticos, definida pelos Termos de Referência. Ver em COINHI, op. cit., Vol. I – Información Ambiental, Capítulo 1, p. 11.

[560] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e dos Transportes. *Parecer Conjunto sobre o "Estudo Institucional-Legal, de Engenharia, Ambiental e Econômico Complementar para o desenvolvimento das obras na Hidrovia Paraguai-Paraná no trecho compreendido entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá e Santa Fé"*. Brasília, 02 de agosto de 2004, p. 2. Ver também em BRASIL. Ministério do Meio Ambiente,

De acordo com dados disponibilizados no relatório final do componente econômico-financeiro, foram transportadas pela Hidrovia, em 2002, 8.122.962 t, que correspondem a aproximadamente 32% do total de 25.300.000 t dos produtos e pares de origem-destino considerados pelo estudo[561]. Embora quase 32% das cargas da zona de influência transitem pela HPP, se a produção de soja brasileira e argentina não fosse considerada, essa percentagem atingiria 82% (ANEXO – Tabela 9). O restante das cargas consideradas na referida tabela é em geral cativo da HPP, à exceção da farinha de soja da Bolívia, da madeira e do item "outros", por serem inelásticas ao preço. A carga originada na Argentina corresponde a 35% do tráfego hidroviário, seguida pelo Paraguai (28%), Brasil (26%) e Bolívia (12%)[562]. Os estudos constataram que o incremento da produção do complexo soja, registrado entre 2002 e 2003, na zona de influência no Brasil (17,4%) e na Argentina (15%) e as projeções para os próximos anos não se refletiram em aumento de tráfego direcionado para a HPP. Isso porque a grande parte da produção e exportação de ambos países não é usuária da via fluvial e essa situação deverá manter-se no futuro, dada a localização das áreas de produção do cereal e da disponibilidade de outras vias de escoamento[563] (ANEXO – Tabela 10). No caso do

---

Parecer Técnico, s/n, de 30 de julho de 2004; BRASIL. Ministério dos Transportes. *Nota Técnica nr. 07/2004* – DFNIT/SFAT, de 16 de julho de 2004; e BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico n. 977*, de 10/09/2004, que contém as instruções à delegação brasileira à reunião da CCT e à reunião extraordinária do CIH, realizadas em Buenos Aires, no período de 14 a 17 de setembro de 2004, para analisar o Relatório Final do COINHI.

[561] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Vol. II, p. 14, 26-31.

[562] Idem. p. 107.

[563] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, junio de 2004. Componente Económico-Financiero. Adenda. p. 7.

Brasil, a área de expansão da fronteira agrícola encontra-se no Mato Grosso, que tem utilizado como via de transporte a Hidrovia Madeira/ Amazonas e a BR 163 (Cuiabá a Santarém), que oferecem vantagens em relação à Hidrovia, cujo trecho Cáceres/Corumbá é navegado por comboios de capacidade reduzida[564].

Assim, uma das principais conclusões a que chegou o estudo é a de que "*las cargas que aprovecharán la HPP son fundamentalmente aquellas que han usado la misma vía tradicionalmente, no aparecen cargas nuevas significativas*"[565]. As curvas de demanda de transporte são inelásticas para a maior parte das cargas que são relativamente cativas, conclusão a que já havia chegado também o Consórcio HLBE. No caso do minério de ferro, poderia surgir aumento de carga se o preço do transporte pela Hidrovia chegasse a ser inferior a US$ 8 por tonelada[566]. Nessas condições, o estudo leva a crer que, do ponto de vista estritamente financeiro, "*el proyecto no es rentable, requiere un subsidio inicial y subsidios para cada año de la concesión*"[567], ao exigir investimento

---

564 MAGGI, Blairo Borges. *Conferência de imprensa concedida na Embaixada do Brasil em Buenos Aires*, em 28/07/04. Ver também GALVÃO, Anderson (Céleres Consultora): depoimento por telefone [04 ago. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

565 COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financiero. p. 145. Convém lembrar que, conforme registrado na página 82 do *Estudio de pré-factibilidad de la Hidrovía Paraguay-Paraná*, elaborado sob a coordenação do Grupo de Trabalho *Ad Hoc*, op. cit., o primeiro transporte de soja pela via fluvial foi realizado, em caráter experimental, em 1987. Utilizou-se integralmente a Hidrovia, de Cáceres até Nova Palmira, havendo sido feito, em Ladário, transbordo da carga para chatas de maior capacidade do que as utilizadas no transporte águas acima. Esse transbordo poderia haver sido evitado com a utilização de embarcações adequadas à via (chatas, formação de comboios).

566 COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financiero. pp. 116 e 132.

567 *Idem*. p. 146.

inicial e de manutenção significativos, que ocasionariam desvios de carga e perda de benefícios econômicos, se fossem cobertos apenas por recursos arrecadados com pedágio.

3. Reações da Sociedade Civil às recomendações dos Estudos

Os estudos da Internave e do consórcio HLBE/TGCC sofreram duras críticas de organizações ambientalistas, notadamente o WWF, a Coalizão Rios Vivos[568] e a Wetlands for the Americas[569]. Opunham-se seus dirigentes às recomendações de obras de maior envergadura pela Internave. Argumentavam, no caso das recomendações apresentadas pela HLBE, que os dados e a metodologia utilizados pelos consultores eram insuficientes ou inadequados e não poderiam, portanto, validar as conclusões sobre a viabilidade da Hidrovia quando levado em conta o impacto ambiental das obras propostas. De modo geral, uma das principais críticas formuladas por essas organizações era a de que "os trabalhos realizados não se coadunavam com a realidade ambiental

---

[568] "A Rios Vivos é uma coalizão de organizações não governamentais e comunidades articuladas para conter os processos de degradação cultural, social e ambiental e implementar políticas sustentáveis que possibilitem criar uma nova relação entre o homem e o ambiente. Diferencia-se pela capacidade de coordenar ações locais, regionais e internacionais. Atua diretamente com a mobilização das comunidades tradicionais e indígenas na defesa de seus ecossistemas. Seus membros estão na América Latina, na Europa e nos Estados Unidos. A Rios Vivos é hoje uma das mais importantes redes da América Latina, sendo um referencial para as ações da sociedade civil. Centenas de organizações, comunidades, instituições de pesquisa e cientistas estão conectados através da Coalizão. O objetivo principal da Coalizão Rios Vivos é o fortalecimento das alianças entre as organizações, redes e a sociedade civil na perspectiva de promover mudanças no atual modelo de desenvolvimento". Informação disponível em <www.riosvivos.org.br>. Acesso em 23 dez. 2004.

[569] Wetlands for the Americas é programa levado a cabo pela ONG Wetlands International "*a leading global non-profit organisation dedicated solely to the crucial work of wetland conservation and sustainable management. Well-established networks of experts and close partnerships with key organisations provide Wetlands International with the essential tools for catalysing conservation activities worldwide. Our activities are based on sound science and have been carried out in over 120 countries*". Informação disponível em <www.wetlands.org>. Acesso em 23 dez. 2003.

dos países membros, sobretudo no Brasil, onde está localizada a área de proteção ambiental do Pantanal"[570]. Essas considerações resultariam, mais tarde, em dezembro de 2000, na ação civil pública impetrada pelos Ministérios Públicos Federal e do Estado do Mato Grosso, em função da qual o Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Vara Federal do Mato Grosso decidiu que o EIA global deverá preceder o início de qualquer intervenção na Hidrovia[571].

As pressões exercidas pelas ONGs fundamentavam-se na premissa de que as recomendações emanadas dos estudos constituíam posição governamental. Não observavam que tais recomendações limitavam-se à opinião técnica dos consultores e serviriam como referência para possíveis ações que viessem a ser empreendidas pelos países intervenientes. Nessas condições, antes mesmo de concluídos os estudos de viabilidade técnica, o BID era acusado de já haver liberado financiamento para a execução das obras.

A posição de confronto dessas organizações foi atenuada, em certa medida, graças à postura aberta e de diálogo com as ONGs implantada pelo Brasil dentro do CIH, quando assumiu sua presidência, em 1995[572]. O processo de consultas estabelecido entre o CIH e as ONGs constituiu um *turning point* para o movimento conservacionista, chamado a atuar nas discussões sobre a Hidrovia de forma ativa e não reativa.

Obedecendo a essa linha de ação, realizou-se em Buenos Aires, em 22 de agosto de 1995, Reunião Extraordinária do CIH, para avaliar

---

[570] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico n. 443*, 20/06/2003.

[571] CONSULTOR JURÍDICO. Decisão descumprida. In: *Revista Consultor Jurídico*, 23 de março de 2001. Disponível em <http://conjur.uol.com.br/textos/4851>. Acesso em 23 ago. 2004.

[572] Em encontro mantido com representantes do Itamaraty, à época, a então presidente do WWF, Kathryn Fuller, manifestou claramente estar confiante que o projeto incluía sólida preocupação com a questão ambiental e que poderia vir a ser um exemplo de aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável.

a campanha de oposição à Hidrovia, promovida por ONGs ambientalistas[573]. Na ocasião, foram identificadas como preocupações básicas questões de natureza técnica relacionadas a hipóteses de execução de obras de maior envergadura, tais como retificação do curso do rio Paraguai, derrocamentos e dragagens excessivas, tendo em conta seus prováveis impactos sobretudo no Pantanal Mato-Grossense. As conversações mantidas no encontro resultaram na coincidência de posições adotadas pelos representantes do CIH e das ONGs sobre várias questões, consignadas no Comunicado emitido ao final da Reunião. Entendiam *inter alia* que a elaboração dos estudos de viabilidade das futuras obras na Hidrovia deveriam considerar a natureza distinta dos diversos ecossistemas existentes na região banhada pelos rios Paraguai e Paraná; a necessidade de sua preservação e de se atribuir tratamento diferenciado à região do Pantanal, onde as intervenções na via fluvial limitar-se-iam às obras de sinalização, balizamento, melhoria das comunicações e medidas de segurança à navegação, mantendo-se as características naturais do ecossistema[574].

Os termos comuns a que chegaram as ONGs nessa reunião não eliminaram por completo o potencial de divergência, que poderá vir à tona quando da divulgação dos estudos complementares. A coalizão "Rio Vivos", a título de exemplo, protestou, por carta, contra a decisão do CIH de encomendar a elaboração dos referidos estudos[575], ainda que tivessem excluído o trecho Cáceres/Corumbá.

---

[573] Foram convidadas a participar da reunião a WWF, a Wetlands for the Americas e a Rios Vivos, que congregam número expressivo de pequenas organizações de cunho regional, além do CEBRAC, cuja atuação restringe-se ao Brasil. Estiveram também presentes na reunião representantes do BID e do PNUD, entidades co-responsáveis pela coordenação dos estudos de viabilidade técnica e impacto ambiental que estavam sendo elaborados à época.

[574] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Fax circular n. 115*, de 30/08/95.

[575] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 45470*, de 14/03/2003.

4. Estudos em andamento

4.1. Projeto "Missão Portos"/ União Européia (UE)

O Projeto "Missão Portos", estabelecido em cooperação técnica com a UE, contempla prioritariamente aspectos ligados à modernização, ao acesso e ao aparelhamento dos portos da Hidrovia. A UE contribuiu com fundos para a realização dos estudos com o intuito de estabelecer programa para atender às necessidades de infra-estrutura de treze portos da HPP, selecionados pelos cinco países por constituírem elementos básicos, elos dos corredores multimodais que se devem desenvolver na zona de influência da Hidrovia.

O objetivo dos estudos é identificar os melhores projetos de investimento dos pontos de vista financeiro, econômico, social e ambiental para cada um dos portos selecionados, cuja documentação serviria de subsídio para a elaboração dos termos de referência que constituem a base para a licitação dos projetos de engenharia[576]. O estudo foi dividido em três fases: (a) prognóstico de tráfego, inventário da situação vigente e auditoria ambiental, (b) projeto de investimento, de acordo com a fase anterior e (c) capacitação de pessoal, para os níveis gerencial, médio e operacional[577].

Os resultados e propostas decorrentes da missão de técnicos de alto nível enviada pela UE aos países da região, entre 4 de abril e 16 de maio de 1993, constaram de relatório apresentado durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Delegação do CIH, realizada em Buenos Aires, em 25 de fevereiro de 1994. Na mesma ocasião, considerou-se que o programa de cooperação Desenvolvimento das Áreas Produtivas nos Hinterlands Portuários, proposto pelo FONPLATA[578], poderia

---

576 CIH. Secretaría Ejecutiva. *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. Síntesis*. Documento anexo à Nota SEHPP/AR Nr. 048/98, da Secretaria Executiva do CIH, 25 de fevereiro de 1998. p. 6.

577 CAF. *Los ríos nos unen. Integración Fluvial Suramericana,* op. cit., p. 181.

578 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico n. 1068,* de 25/10/94.

constituir valioso aporte como complemento ao programa contemplado com a UE, ao enfatizar o desenvolvimento das regiões interiores sob a influência dos portos situados ao longo da Hidrovia. Em dezembro de 1997, iniciavam-se os estudos sobre o desenvolvimento dessas zonas produtivas, por meio de cooperação técnica não reembolsável do FONPLATA, com o objetivo de captar os aspectos operativo-comerciais de cada um dos portos previamente selecionados pelos países intervenientes[579].

Durante a XXXIII Reunião do CIH, seus representantes decidiram realizar gestões junto à Secretaria Executiva da UE para dar continuidade à segunda fase do estudo[580]. Está prevista a vinda de missão técnica da UE, no primeiro semestre de 2005, ocasião em que se negociará a segunda fase do projeto, relativa ao estudo de obras de engenharia de cinco portos: *Nueva Palmira* (Uruguai), *Barranqueras* (Argentina), *Concepción* (Paraguai), *Puerto Busch* (Bolívia) e Ladário (Brasil)[581].

4.2. Sistema de Informação da Hidrovia Paraguai-Paraná

Encontra-se igualmente em execução, com a participação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a contribuição do FONPLATA, estudo para a implementação do Projeto "Sistema de Informação da Hidrovia Paraguai-Paraná"[582]. O referido Sistema é

---

[579] CIH. Secretaría Ejecutiva. *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. Síntesis*. Documento anexo à Nota SEHPP/AR n. 048/98, da Secretaria Executiva do CIH, 25 de fevereiro de 1998. p. 6.

[580] Embora o Brasil não se oponha ao projeto de cooperação com a UE, o licenciamento de novas obras no trecho brasileiro da Hidrovia está sujeito à prévia realização de estudos de impacto ambiental a serem encomendados pelo Ministério dos Transportes/AHIPAR, conforme determinação do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região, em 20/03/2001. Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 47629/833*, de 06/11/2003.

[581] BASADONNA, Juan Antonio (Secretario Ejecutivo - CIH): depoimento [21 dez. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[582] CIH. Secretaria Executiva. Nota SEHPP/AR n. 50/98 dirigida ao Presidente da Diretoria Executiva do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), Dr. Luis Fernando Terrazas Salas, [S.d.]. Na referida nota, o Secretário Executivo, Jesus G. Gonzalez e o Secretário-Geral da ALADI, Antonio J.C. Antunes tecem comentários sobre o Projeto.

formado por Banco de Dados integrado, no qual será concentrado todo tipo de informação de interesse para o projeto Hidrovia, tais como dados técnicos, econômicos e estatísticos da via fluvial a serem colocados à disposição do usuário.

De acordo com os termos de referência preparados pela ALADI e do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável da Hidrovia, assinado entre o CIH e o FONPLATA[583], a execução do referido Sistema foi concebida em três módulos, o primeiro dos quais correspondeu à realização de estudo para desenhar o Sistema, cujo objetivo é *"suministrar a los usuarios interesados, tanto gubernamentales como del sector privado, las informaciones necesarias, oportunas y actualizadas, que permitan realizar los controles, evaluaciones y previsiones requeridas para una operación optimizada de esta vía fluvial"*[584]. O segundo remete à celebração de acordos que assegurem o provimento da informação e o desenho detalhado do Sistema. O terceiro se propõe consolidar e manter a operação do Sistema de Informação. A fase de implementação, contudo, não chegou a ter seguimento.

---

[583] O referido Acordo (Convenio OCT/NR/CIH-3/980) foi assinado por ocasião da XXVII reunião do CIH, realizada em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, em abril de 1999. Ver em BRASIL. Consulado em Santa Cruz de la Sierra. *Telegrama n. 100* , de 13/04/99.

[584] ALADI. *Términos de Referencia (Proyecto). Perfil del Sistema de Información de la Hidrovía Paraguay-Paraná.* Montevidéu, s/n e [S.d.]. p. 1. Ver também FONPLATA, nota CITE: SE/CIH-019/98, de 8 de julho de 1998 e seus anexos, *Convenio sobre Cooperación Técnica No Reembolsable OCT/NR/CIH-3/98 e Términos de Referencia*; FONPLATA, nota CITE:SE/CIH-20/98, de 8 de julho de 1998 e seu anexo *Acuerdo entre la Secretaría Ejecutiva del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH) y la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).*

Capítulo VI

O estágio atual de implementação do projeto Hidrovia e seus reflexos na melhoria das condições de navegabilidade

O estágio atual de implementação do projeto Hidrovia e seus reflexos na melhoria das condições de navegabilidade

1. Estágio atual

Quando os países platinos decidiram empreender ação conjunta para revalorizar a HPP como meio de transporte barato capaz de impulsionar e dar conteúdo ao emergente processo de integração, além de aumentar o potencial exportador dos principais produtos da região, encontrava-se a via fluvial "*en su estado natural*"[585] e, de modo geral, em "*condiciones de navegabilidad bastante satisfactorias*"[586]. Essas condições naturais de navegabilidade, variáveis nos diversos trechos da Hidrovia, atribuem-se ao efeito regulador do Pantanal Mato-Grossense, ao baixo declive dos rios Paraguai e Paraná e à defasagem do regime pluviométrico de suas bacias tributárias, fatores que contribuem para simplificar as obras de melhoramento da navegabilidade no curso daqueles rios[587].

O transporte fluvial na região chegou a seu ponto máximo nas décadas de 1950 e 1960, quando foi realizada quantidade considerável

---

[585] GRUPO DE TRABAJO *AD HOC* DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. Hidrovía Paraguay-Paraná. Estudio de Pré-Factibilidad. [S.l.], nov. 1988. p. 20.

[586] *Ibidem.*

[587] *Ibidem.*

de obras de dragagem de manutenção e outras vinculadas à melhoria das condições de navegação[588], como limpeza do leito, retirada de rochas em pontos mais críticos e obras fixas de caráter experimental[589]. A partir de então, aquele sistema entrou em declínio ao perder competitividade para os meios rodoviário e ferroviário, cuja expansão se fazia com base em subsídios governamentais. O declínio do uso da Hidrovia viria acompanhado da redução das obras de melhoria da navegação, principalmente as de dragagem de manutenção, que passaram a ser realizadas de forma irregular e esporádica. Em decorrência da suspensão das obras de manutenção, "*los canales de navegación han retornado a su comportamento morfológico natural*"[590], havendo-se deteriorado as condições de navegabilidade no sistema fluvial dos rios Paraguai-Paraná, o que provocou, em alguns trechos, graves limitações de calado e interrupção do tráfego em épocas de estiagem. As incertezas geradas por essas condições agravaram a subutilização da via fluvial, cuja revalorização no final da década de 80 demandou esforços conjuntos para elevar sua eficiência. Com esse objetivo, os cinco países beneficiários da via navegável encomendaram estudos para identificar os problemas apresentados e desenvolver programa prioritário de medidas corretivas.

Tratava-se de restaurar o sistema de navegação existente, com intervenções de curto prazo, que incluíam dragagem, possivelmente modificações menores no canal de navegação nos trechos de Santa Fé a Corumbá e Canal Tamengo, e melhoria do sistema de sinalização de Nova Palmira a Corumbá de forma a permitir a navegação noturna[591].

---

[588] CCT (?). *Términos de Referencia para el Mejoramiento de las condiciones de Navegación en la Hidrovía Paraguay-Paraná desde el Puerto de Santa Fe a Corumbá y en el Canal Tamengo,* Módulo A (obras de curto prazo), encomendados ao Consórcio HLBE. [S.l.] [199?].p.4.

[589] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata. op. cit., p. 20.

[590] CCT (?). Módulo A, op.cit., p.4.

[591] CCT (?). *Términos de Referencia para el Mejoramiento de las condiciones de Navegación en la Hidrovía Paraguay-Paraná desde el Puerto de Santa Fe a Corumbá y en el Canal Tamengo,* Módulo B (obras de médio e longo prazos), encomendados ao Consórcio HLBE. [S.l.] [199?]. p. 6.

As ações de médio e longo prazos, por sua vez, foram destinadas ao "*desarrollo de la hidrovía más allá de la etapa de 'restauración', a fin de lograr un sistema fluvial de primera clase que proporcione una alternativa competitiva al sistema vial y ferroviario*"[592].

Contemplavam-se, para atingir esse objetivo, obras de melhoria em toda a Hidrovia por meio de programa seqüencial que permitisse a "*plena realización del potencial de ese medio de transporte*"[593]. No entanto, é preciso não perder de vista que o projeto original sofreu redimensionamento no curso das negociações, ao haver sido o trecho Cáceres/Corumbá excluído de todo e qualquer plano de obras[594].

Esse plano consiste hoje em melhorar as condições de navegação na Hidrovia para convertê-la em curso natural de transporte eficiente e competitivo, reduzindo-se o tempo de navegação e os custos de frete. Para tanto, deve abarcar três setores, os rios propriamente ditos, as frotas e os portos. Espera-se que o setor público se ocupe principalmente das vias navegáveis e o setor privado fundamentalmente das frotas e dos portos[595].

O Paraná é um típico rio de planície, com pouco declive e quase não apresenta obstáculos à navegação. Já o rio Paraguai, entre Corumbá e Assunção, é serpenteado e a maior concentração de passos críticos à navegação de toda a hidrovia encontra-se em território paraguaio, dentre os quais os de Arrecifes, Guggiari e Remanso Castillo,

---

[592] *Ibidem.*

[593] *Ibidem.*

[594] As principais críticas das ONGs ao primeiro estudo de viabilidade econômica da Hidrovia de que seus resultados não se coadunavam com a realidade ambiental dos países membros, sobretudo no Brasil, onde está localizada a área de proteção ambiental do Pantanal Mato-Grossense, provocaram ações no Ministério Público. Essas ações resultaram no Acórdão proferido em janeiro de 2001 pelo Tribunal Federal Regional da Primeira Região. A decisão, formulada com base no princípio da "precaução", proibiu a realização de qualquer obra no trecho brasileiro da HPP (dragagem de profundidade, obras portuárias de todo o tipo, modernização das vias de acesso, etc.) enquanto não fosse concluído Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) de Cáceres à desembocadura do Rio Apa. Sobre os desdobramentos do assunto, ver Capítulo VII deste trabalho.

[595] BLOCH, Roberto D. *Transporte Fluvial.* Buenos Aires: Ad Hoc, diciembre 1999. p. 69.

sendo este último o de maior importância para a navegação. A eliminação desses setores de formação rochosa, especialmente nas imediações da ponte Remanso Castillo, demandará o uso de explosivos e escavações além de melhoria de acesso à ponte. Por sua vez, o trecho entre o rio Apa e Assunção é considerado o mais difícil, podendo a navegação ser interrompida durante mais de seis meses em anos de seca[596]. Não seria, portanto, exagero afirmar que o Paraguai possui a chave da HPP, uma vez que aquele trecho é o que requer maiores trabalhos de dragagem e sinalização. Nessas condições, a solução dos problemas apresentados entre o rio Apa e Assunção significa a abertura do caminho para os demais países beneficiários da Hidrovia. "*Sin solucionar el tramo río Apa/Asunción, no hay navegación continuada, y por lo tanto no hay 'hidrovía' tal como se la ha concebido*"[597].

Do ponto de vista da execução das futuras obras mínimas de engenharia previstas na Hidrovia e objeto dos referidos estudos, pode-se afirmar que o projeto se encontra ainda em fase incipiente. Embora os estudos complementares tenham sido concluídos e entregues, seus resultados ainda não foram formalmente aceitos pelo CIH e o início das obras depende da definição dos chamados "grandes temas"[598], dentre os quais estão contemplados a natureza da entidade administradora da execução das obras, do procedimento de sua licitação e da modalidade de seu financiamento.

Não obstante, ações paralelas de manutenção da via fluvial empreendidas pelos países em seus respectivos territórios já se têm

---

[596] CCT (?). Módulo A, op.cit., pp.7 e 8.

[597] FERRES SAYAGO, Pablo. Cuenca del Plata. Transporte Fluvial y Marítimo. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763- G- 11, p. 247, invierno 1991.

[598] CIH. *Ata da Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires*, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004. Ver também em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095,* de 24/09/04.

traduzido em impactos positivos na melhoria de suas condições naturais de navegabilidade.

1.1. Intervenções de manutenção em curso na Hidrovia

Os estudos de impacto ambiental e de viabilidade técnico-econômica das possíveis alternativas de aproveitamento ótimo da Hidrovia já representam considerável esforço no sentido de reunir base de conhecimento para definir a ação coordenada entre os cinco países, com vistas à melhor utilização do potencial de navegação com o menor impacto ambiental. Independentemente da conclusão dessa primeira fase, os países membros do CIH têm realizado obras de dragagem de manutenção, balizamento e sinalização em seus respectivos trechos para manter o canal navegável. Mais do que isso, foram tomadas também medidas de melhoria no trecho inferior da Hidrovia. Em 1996 já se haviam iniciado as obras de dragagem no trecho Santa Fé/Oceano, para elevar a profundidade do canal a 32 pés[599].

No trecho brasileiro da HPP, as obras de melhoria das condições de navegabilidade têm sido realizadas com regularidade pela Administração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR) e pela Marinha do Brasil[600]. As ações compreendem: (a) sinalização dos trechos Cáceres/

---

[599] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Vol. VI, Información Ambiental. p. 64.

[600] Os trabalhos de manutenção das condições de navegação desenvolvidos pela AHIPAR e pelo Comando da Marinha do Brasil, no trecho brasileiro da Hidrovia, foram enfaticamente elogiados pelo Presidente da "Comisión Permanente de Transporte de la Cuenca del Plata" (CPTCP), entidade que reúne os armadores que navegam pela Hidrovia, Dr. Horacio López, cuja postura tem sido sempre muito crítica em relação ao Brasil. O elogio foi feito por ocasião da Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004. Ver em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095,* de 24/09/04. De modo igualmente enfático, Horacio López afirmou ter sido o Brasil "*el país que más invertió en el mantenimiento de la Hidrovía*". LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

Corumbá, pela AHIPAR, e Corumbá/Foz do rio Apa, pela Marinha do Brasil; (b) dragagem de manutenção; (c) serviços e projetos de proteção do meio ambiente e (d) preparação de cartas eletrônicas até a foz do rio Apa, com a possibilidade de que se venham a estender até Assunção[601]. A AHIPAR tem implementado ainda sistema de controle da água, das matas ciliares e da segurança das embarcações[602]. Além dessas iniciativas, o Ministério dos Transportes destinará R$ 30 milhões em 2005 para a reativação do porto de Ladário, cujas intervenções deverão respeitar controle ambiental[603]. Os esforços de recuperação do porto prevêem logística de incorporação de serviços aduaneiros ininterruptos[604].

Como resultado do espírito de colaboração com que o Brasil tem procurado solucionar os obstáculos à navegação no Canal Tamengo, conforme visto no capítulo IV, foram realizados estudos de viabilidade para a solução das dificuldades apresentadas pela atual infra-estrutura de tomada de água da cidade de Corumbá, havendo o governador do Mato Grosso do Sul, José Orcírio Miranda dos Santos, demonstrado interesse em transformá-la em subaquática[605]. A iniciativa encontra-se na fase de convocatória para a licitação do projeto executivo das obras de sua modificação[606].

Em território argentino, a dragagem do trecho do rio Paraná, compreendido entre a desembocadura do Rio da Prata e o porto de Santa Fé, tem sido feita por meio de contrato de concessão a consórcio

---

[601] CIH. Ata da Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004. Ver também em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095,* de 24/09/04.

[602] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico n. 986,* de 10/09/04.

[603] *Ibidem.*

[604] CIH. *Ata da Reunião Extraordinária do CIH,* realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004. Ver também em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095,* de 24/09/04.

[605] BRASIL. Embaixada em La Paz. *Telegrama n. 1176,* de 03/09/04.

[606] BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095,* de 24/09/04.

privado que prevê a manutenção de sua profundidade a 32 pés para a navegação de navios oceânicos[607]. Tendo em conta essa concessão, o projeto de intervenções na HPP limitou-se, no que se refere à dragagem, ao trecho águas acima de Santa Fé, estendendo-se as obras de ajuda à navegação até Nova Palmira.

No rio Paraguai, águas acima de Assunção, não há obrigatoriedade formal de dragagem e manutenção da via navegável, o que levou o Consórcio HLBE a recomendar, a exemplo do disposto nas Convenções dos rios Reno e Danúbio, que o Acordo de Transporte Fluvial fosse ampliado para incluir o compromisso formal dos cinco países de executar e manter as obras que assegurem a navegabilidade na via fluvial[608]. Ao contrário, águas abaixo, no trecho Assunção/Santa Fé, existe acordo celebrado entre a Argentina e o Paraguai que garante a manutenção da via navegável para embarcações de até 10 pés de calado[609].

A dragagem de manutenção do trecho do Paraná, compartilhado pela Argentina e pelo Paraguai, tem sido feita por ação conjunta, mediante acordo assinado pelos dois governos, tomando-se como referência as condições e definições estabelecidas pelo Estudo realizado pelo consórcio HLBE para o módulo A[610].

---

[607] HLBE. *Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica da Hidrovia Paraguai-Paraná. Resumo Executivo.* [S.l.], 1997. p. 2. Cópia eletrônica disponibilizada pelo Secretário Executivo do CIH. Ver também em BLOCH, Roberto D., op. cit., p. 78.

[608] HLBE, op.cit., pp. 10 e 11. A questão da garantia das condições de navegabilidade é considerada de vital importância para as atividades econômicas e comerciais da área de influência, uma vez que é condicionante do cumprimento dos contratos comerciais de exportação e importação e da manutenção de preços do frete nos mercados nacionais e internacionais.

[609] Uma vez terminados os estudos e por decreto presidencial argentino n. 1106/97, de 24/10/97, avaliaram-se as condições para a extensão do contrato existente de dragagem e sinalização até Santa Fé e dessa localidade até Assunção, pelo rio Paraguai. Ver em HLBE, op.cit., p. 10.

[610] PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Programa de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Descripción de los Tramos,* p. 1. O documento consta como anexo ao Fax VAME/DGI/n. 61/98, dirigido ao então Secretário Executivo do CIH, Sr. Jesus Gonzalez, de 18/06/98. Ver também em BID/INTAL. *Programa Hidrovía Paraguay-Paraná. Análisis de Compatibilización de Legislación. Módulo I: Tratados Internacionales de Navegación. Serie Compatibilización de*

A decisão da Argentina de manter unilateralmente a dragagem e o balizamento que permitam a navegação de ultramar de Santa Fé até o oceano tenderia a incorporar nova variante ao Acordo de Transporte pela Hidrovia Paraguai-Paraná que seria a de realizar o transbordo de comboios de barcaças em qualquer um dos portos profundos do Paraná inferior com o intuito de diminuir ainda mais o frete para os produtos que saiam ou entrem do exterior, sem necessidade de chegar até Nova Palmira[611].

No Uruguai, têm sido realizadas reformas significativas no porto de Nova Palmira que compreendem o melhoramento dos silos e da maquinaria e a ampliação das docas, com reflexos positivos na movimentação de carga. Há ainda investimento estrangeiro em porto complementar na zona de *Barranca de Los Loros*[612].

1.2. Implementação do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná

Ao CIH coube a tarefa de implementar o objetivo, consagrado no Acordo de Transporte Fluvial, de propiciar sua utilização em

---

Legislación. Buenos Aires, noviembre de 1990. O documento consta como anexo da carta do Sr. Eduardo A. Zalduendo ao Diretor do BID, datada de 16 de novembro de 1990, e apresenta uma análise dos tratados e acordos internacionais assinados entre os países beneficiários da Hidrovia e entre estes e países extra-regionais, relacionados com a utilização dos rios Paraguai-Paraná. Menciona o documento, na página 8, que a Argentina e o Paraguai já mantinham desde fevereiro de 1941 acordo sobre dragagem e balizamento do rio Paraguai a uma profundidade mínima de 6 pés (1,83 m), o qual foi mais tarde substituído por acordo de 1969 que criou uma Comissão Mista Técnica, com sede em Assunção, e previa a manutenção de profundidade de 2,135 m no trecho do rio Paraguai entre Assunção e Confluência.

[611] ALZUETA, Adrián M. Derecho de Navegación. Problemas Jurídicos derivados de la Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Colección Jurídica y Social*, n. 31, Secretaria de Posgrado y Servicios a Terceros, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, agosto de 1995, pp. 21 e 22.

[612] QUAGLIOTTI DE BELLIS, Bernardo: depoimento [30 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Montevidéu, 2004.

conformidade com os princípios de liberdade de navegação, livre trânsito, livre participação das bandeiras no tráfego entre os países signatários, igualdade e reciprocidade de tratamento, segurança de navegação e proteção do meio ambiente. O Comitê tem desenvolvido trabalho nesse sentido, empenhando-se em estabelecer normas uniformes de modo a permitir que a navegação se realize com o menor índice de risco possível, a eliminar travas e procedimentos que dificultem a operação da via navegável e a corrigir assimetrias entre as legislações nacionais em matéria de cobrança de taxas, incentivos, capacitação profissional e exigências relativas à tripulação.

Por ocasião da V Reunião Extraordinária dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada em Montevidéu, em 14 de dezembro de 1997, foram aprovados por Resolução Única, 11 Regulamentos[613] do referido Acordo, adotados pelo CIH, dentre os quais figuram os relativos ao Regime Único de Dimensões de Comboios e o Regulamento Único de Balizamento. A esses 11 Regulamentos somaram-se, mais tarde, outros três[614], finalizados durante a XXVIII Reunião do CIH, realizada em Cuiabá, em 2000.

---

[613] A Declaração Conjunta emanada da IV Reunião Ordinária dos Ministros de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul, de 28 de novembro de 1997, elevou à consideração da V Reunião Extraordinária dos Chanceleres da Bacia do Prata (Montevidéu, 14/12/97) a necessidade de incorporação imediata dos regulamentos acordados no âmbito do CIH aos ordenamentos jurídicos de cada um de seus países membros, para garantir a igualdade de oportunidade a todos os usuários da Hidrovia e assegurar sua eficiência e confiabilidade. O conjunto de 11 Regulamentos, aprovados pelos Chanceleres e protocolizados na ALADI é composto de: Regulamento Único para o Transporte de Mercadorias sobre o Convés das Embarcações; Regulamento Único de Balizamento; Glossário Uniforme dos Serviços da Hidrovia; Regulamento para Prevenir Abalroamentos na Hidrovia; Regulamento para Determinação da Arqueação das Embarcações; Plano de Comunicações para a Segurança da Navegação na Hidrovia; Regime Único de Dimensões Máximas de Comboios; Regulamento Único para designação de Borda-Livre das Embarcações da Hidrovia; Regulamento Sobre a Adoção de Requisitos Exigíveis Comuns para a Matrícula de Embarcações, Inscrição de Contratos de Utilização e Intercâmbio de Informação sobre Matrícula de Embarcações, Altas, Baixas e Modificações; Regulamento Único de Vistorias e Inspeções de Embarcações e Regime Único de Infrações e Sanções da Hidrovia.

[614] Os três Regulamentos adicionais finalizados na Reunião do CIH, realizada em Cuiabá são: Regulamento de Segurança para as Embarcações da Hidrovia Paraguai-Paraná; Regime Uniforme sobre Praticagem na Hidrovia e Planos de Formação e Capacitação para o Pessoal Embarcado na Hidrovia.

A referida Resolução previa em seu artigo 2º que os governos dos países membros procedessem à incorporação dos regulamentos em seus respectivos ordenamentos jurídicos internos. Em cumprimento ao referido artigo, o Uruguai já concluiu os trâmites de internalização de todos os regulamentos. O Brasil e a Bolívia já assimilaram os 11 primeiros e o processo de incorporação dos regulamentos 12, 13 e 14 encontra-se em fase final de tramitação nos dois países[615]. O Paraguai[616] e a Argentina têm enfrentado dificuldades para internalizar tais regulamentos, sobretudo os relativos a Dimensões Máximas dos Comboios, a Infrações e Sanções e a Inspeção das Embarcações[617], sob a justificativa de que estariam desatualizados[618]. Não deixa, no entanto, essa postura, de encobrir as pressões exercidas pelos armadores locais para que se aumentem as dimensões máximas dos

---

[615] CIH. *Ata da Reunião Extraordinária do CIH,* realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004. Ver também em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095,* de 24/09/04. No Brasil, a tradução do regulamento Nr. 12 encontra-se em fase de revisão, uma vez que a palavra “pilotaje” foi traduzida inadequadamente e os regulamentos n. 13 e n. 14 encontram-se em processo de protocolização.

[616] Durante a reunião preparatória à V Reunião Extraordinária dos Chanceleres da Bacia do Prata, o Paraguai procurou evitar a aprovação *in toto* do conjunto dos regulamentos e introduzir menção a fatores condicionantes com relação ao processo de incorporação dos regulamentos ao ordenamento jurídico interno de cada país. (Cf. BRASIL. Embaixada em Montevidéu. *Telegrama n. 1262,* de 18/12/97).

[617] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 47629/833,* de 06/11/2003, que relata os trabalhos da XXXIII Reunião do CIH, realizada em Santa Cruz de la Sierra, de 22 a 25 de setembro de 2003. Comenta ainda a referida circular telegráfica que, diante da intenção do Paraguai e, em menor grau da Argentina, de modificar os regulamentos que ainda não internalizaram, o Brasil assumiu a posição de princípio de não aceitar modificações nos regulamentos já aprovados pelo CIH, antes de serem incorporados aos ordenamentos jurídicos de todos os países membros. Essa posição tinha por objetivo evitar que se colocasse em risco o trabalho legislativo do CIH e se abrisse perigoso precedente de insegurança jurídica para os usuários da Hidrovia. Revogava ainda a decisão tomada pela delegação brasileira na XXIX Reunião do CIH de rever, a pedido da delegação argentina, pelo menos três regulamentos: Regime Único de Dimensões Máximas de Comboios; Regime Único de Infrações e Sanções na Hidrovia e Regime Único de Segurança.

[618] MELO, Renato Batista de. *Considerações sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná*. BRASIL. Marinha do Brasil. Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais. Brasília, 1 set. 2004. p.3. Texto mimeografado.

comboios, principalmente nos trechos paraguaio[619] e argentino e se flexibilizem as normas de segurança na Hidrovia[620].

1.3. Impactos das obras/serviços de manutenção e da harmonização da legislação

Os efeitos positivos das obras/serviços de manutenção desenvolvidas ao longo da Hidrovia já se traduzem em termos de melhores condições de navegabilidade na via fluvial, maior segurança para o usuário e o conseqüente aumento do volume de carga transportada e de investimentos pelo setor privado na infra-estrutura da HPP[621]. Os dados sobre os efeitos concretos das obras de manutenção são eloqüentes ao observar-se que o Mercosul movimenta atualmente 45 milhões de toneladas ao ano, das quais 10 milhões foram

---

[619] No caso do Paraguai, o Diretor da Marinha Mercante, Maidana Benítez, reconheceu, por ocasião da Reunião de Ministros dos Transportes e Obras Públicas da Bacia do Prata, realizada em 25 de abril de 2000, em Montevidéu, que as dificuldades de internalizar os regulamentos do Acordo no ordenamento jurídico paraguaio decorrem, em grande medida, da oposição do setor privado. (Cf. BRASIL. Embaixada em Montevidéu. *Telegrama n. 458,* de 28/04/2000). Na avaliação do Presidente da CPTCP, "*a lo mejor hay que hacer algunas obras de retoque para convoyes más grandes, pero yo creo que con las dimensiones actuales la Hidrovía funciona perfectamente. Veremos si con el tiempo es necesario o es posible aumentar los convoyes y retocar el río*". LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[620] Renato Batista de Melo, op.cit., pp.3 e 4.

[621] De acordo com dados fornecidos pelo Ministro dos Transportes do Uruguai, Dr. Cáceres, em 2000, os investimentos privados realizados para aprimorar a infra-estrutura da HPP atingiam a ordem de US$ 600 milhões, o que contrastava com o até então reduzido investimento estatal na via navegável. (Cf. BRASIL. Embaixada em Montevidéu. *Telegrama nr. 458, de* 28/04/2000). "*El mejoramiento de los ríos Paraguay y Paraná incrementará la demanda de transporte en forma considerable. Sólo en el tramo paraguayo, desembocadura del río Apa-Asunción, generará una carga adicional importante estimada en el doble de la actual, lo que posibilitaría, con asistencia financiera adecuada, la construcción de barcazas por empresarios del Paraguay con las ventajas económicas que ello implica*". ARRIOLA, Javier (Jefe de Navegación Fluvial/Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

transportadas pela HPP[622] e que as projeções para o ano 2020 indicam a elevação desse volume para 20 milhões de toneladas[623]. No que diz respeito ao trecho brasileiro da Hidrovia, o rio Paraguai é navegável 24 horas por dia durante todo o ano, havendo sido registrados aumentos contínuos na movimentação de carga que passou de 948.602 toneladas[624], em 1987, para 2.290.268 toneladas no primeiro semestre de 2004[625] (ANEXO – Gráfico 1).

Tomando-se por base os dados relativos a 1987, disponibilizados no Estudo de Pré-viabilidade e colocados em evidência no Capítulo V, verifica-se que o movimento total de carga na Hidrovia

---

[622] Há discrepância entre os dados coletados de fontes governamentais e da iniciativa privada, daí a diferença entre os dados apresentados pelo Estudo COINHI e pelo *El Balance de la Economía Argentina*. Segundo o governo paraguaio, "*los principales resultados se obtuvieron luego de la firma del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, en el 1992, iniciándose una etapa con un aumento considerable del volumen de carga transportada por la Hidrovía, aumento de la flota de los países, mejoramiento de los puertos del Estado y creación de puertos privados; debido principalmente a la confianza que generó este sistema de transporte, dando un impulso a la actividad económica de la región, como la producción de soja, entre otras (...).Según los datos con los que contamos, a la fecha, el Programa Hidrovía Paraguay-Paraná ha logrado un desarrollo sin precedentes en estos ríos. Entre 1988 y 2000 el transporte de mercaderías se multiplicó aproximadamente por diez, pasando de 1,2 a casi 12 millones de toneladas al año. En cuanto al volumen transportado, la soja y sus derivados son los productos más importantes, seguidos por el hierro y los combustibles. El tráfico de bajada supera cuatro veces al de subida, y el 80 % de este último corresponde a los combustibles. Sin embargo, el tonelaje que circula es todavía notoriamente inferior al tonelaje potencial. Por este motivo, los países de la Hidrovía deben seguir impulsando el avance del Programa con la intención de desarrollar un sistema competitivo*". ARRIOLA, Javier (Jefe de Navegación Fluvial/Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[623] INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (I.I.E.). *El Balance de la Economía Argentina. Alizanzas Inter-Regionales*. Córdoba, Argentina: Talleres Gráficos de Ediciones Eudecor SRL, 2003, p. 106.

[624] BRASIL. Ministério dos Transportes. *I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná*. Campo Grande, MS, abril de 1988. p. 26.

[625] BRASIL. Ministério dos Transportes. Companhia Docas do Estado de São Paulo. Administração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR). *Gráfico Anual de Movimentação de Cargas na Hidrovia*. Documento digitalizado.

mais do que duplicou se comparado com os níveis atuais, passando de 3.880.000 t[626] para 8.122.962 t, em 2002[627].

Os sucessos registrados em termos de aumento de carga em 2003, ainda que a tendência prevista para 2004 fosse de estabilização, provocou reação positiva no setor privado que atualmente investe na ampliação da frota[628]. De acordo com dados fornecidos pela CPTCP, desde 1988 até setembro de 2004, o setor privado desenvolveu 53 instalações portuárias, 3 na zona de Nova Palmira (Uruguai), 3 em Puerto Quijarro (Bolívia), 23 no Paraguai, 7 no Brasil e 17 na Argentina. As embarcações que operam na Hidrovia triplicaram durante o mesmo período, configurando frota em operação de 1015 barcaças e 100 rebocadores[629]. Esses investimentos não se detiveram, estando previstos 12 novos projetos portuários adicionais: 5 na Bolívia, 2 no Uruguai e 5 na Argentina, e deverão multiplicar-se caso se realizem as futuras obras de melhoramento na Hidrovia[630]. As significativas reformas realizadas no porto de Nova Palmira já se traduzem em crescimento de 57,4% de sua movimentação, em 2002, e em 53,1% em 2003[631].

Faltaria ainda, no entanto, garantir a previsibilidade do tempo de navegação, hoje um dos fatores de competitividade para a colocação dos produtos, sobretudo as *commodities*, no mercado internacional[632].

---

[626] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata, op. cit., pp. 85, 86, 89 e 90.

[627] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financiero. p.14.

[628] *Idem*, p.8.

[629] LOPEZ, Horacio. Texto de Intervenção feita no âmbito da Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004. p. 1.

[630] *Ibidem.*

[631] QUAGLIOTTI DE BELLIS, Bernardo: depoimento [30 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Montevidéu, 2004.

[632] "*(...) el sector privado necesita (...) previsibilidad. Hay muchos contratos que son a término, que deben cumplirse, y que las fechas son obligatorias. Y no puede depender de que el río tenga 1 o 2 pies más o menos, y en base a eso perder un contrato*

Essa garantia só poderá ser dada se realizado o projeto de obras mínimas na Hidrovia, o que dependerá não apenas da conclusão da fase dos estudos de viabilidade técnica e impacto ambiental, mas também do consenso em torno dos chamados grandes temas, objeto do item 2 abaixo.

Assim como as obras de manutenção contribuem para a melhoria das condições de navegabilidade na Hidrovia, os esforços de harmonização das legislações e normas nacionais em matéria de navegação e comércio pelos rios Paraguai e Paraná têm desempenhado importante papel para o estabelecimento da desregulamentação[633] e regras comuns de disciplina da utilização da via fluvial. Os regulamentos e protocolos aprovados e internalizados até o momento no ordenamento jurídico dos cinco países têm-se traduzido em maior segurança da navegação, proteção da vida humana e preservação do meio ambiente[634].

2. Obstáculos a serem transpostos

Os principais obstáculos a serem transpostos na fase de transição da etapa dos estudos para a da execução das obras são os

---

internacional. Eso es inaceptable. Hay contratos que en este momento no se están aceptando por eso". D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná / Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[633] Antes da assinatura do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná um comboio que descia de Corumbá a Buenos Aires tinha que apresentar 14 documentos diferentes. (Cf. ROJAS CUEVAS, Cayo Oscar. La Hidrovia el Gran Desafío. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento n. 763-G-11, p. 189, invierno 1991. "*(...) con la vigencia del Acuerdo de Transporte Fluvial se ha generado un escenario de seguridad jurídica cuyos resultados son elocuentes, hoy se habla de más de 10 millones de toneladas, más de un millón de toneladas estáticas de oferta de bodegas, inversión privada que supera los mil millones de dólares en flota, puertos y otros servicios*". FERRUFINO, Leonidas (Asesor de la Presidencia del CIH/Bolivia): depoimento [4 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[634] Renato de Melo Batista, op.cit., p. 15.

que compõem os "grandes temas". Dentre eles, de particular importância e sensibilidade é a definição de futura entidade administradora da Hidrovia, preocupação explicitada desde as primeiras discussões acerca de sua revalorização, no I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná[635]. O assunto ressurgiria, em várias oportunidades[636], na agenda das reuniões que se seguiram antes e depois da incorporação do programa da Hidrovia ao Sistema da Bacia do Prata.

A sensibilidade política da questão, um dos indicadores mais representativos do grau de superação do antigo modelo geopolítico pautado pela lógica dos antagonismos em favor de outro de integração e complementação, faria com que a decisão sobre a natureza da entidade administradora da Hidrovia, a ser tomada em alto nível, fosse sistematicamente postergada. Ao mesmo tempo, não houve evolução da posição brasileira com respeito à tese da supranacionalidade condizente com o progressivo aprofundamento do processo de integração, conforme evidenciará o capítulo VIII. A maior flexibilização de outros países, por sua vez, parece estar ligada a interesses diretos no uso mais intenso da Hidrovia e, portanto, na

---

[635] BRASIL. Ministério dos Transportes. *I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná.* Campo Grande (MS), abril de 1988. pp. 36-37.

[636] Lançada a preocupação de se estabelecer mecanismo adequado para uma gestão eficiente da Hidrovia baseada em visão sistêmica e estratégica do transporte fluvial internacional, o assunto viria a ressurgir em várias oportunidades, como, por exemplo, na IV Reunião do Grupo *Ad Hoc* (criado pelos Ministros dos Transportes e Obras Públicas dos Países membros da Bacia do Prata, em Campo Grande, em 1988), realizada em Assunção, nos dias 17 e 18 de agosto de 1989; nos estudos de pré-viabilidade, de viabilidade e complementares do programa da Hidrovia; nos estudos encomendados ao INTAL e intitulados *Alternativas jurídico-institucionales para el funcionamento definitivo del Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná* (1991); na IV Reunião do CIH, realizada em Colônia do Sacramento, no período de 27 de fevereiro a 01 de março de 1991; na XII Reunião do CIH, realizada em dezembro de 1993; na reunião dos chefes de delegação do CIH, realizada em Buenos Aires, em novembro de 2000 e na Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004.

agilização do processo decisório que permita abreviar o prazo de concretização das obras, eliminando-se o obstrucionismo inerente à negociação multilateral.

2.1. Obstáculos de natureza institucional-legal

A gênese do Tratado da Bacia do Prata foi marcada, num primeiro momento, por divergências entre os principais protagonistas, que se manifestaram firmemente em defesa de processos decisórios baseados nos princípios da soberania (Brasil) e da supranacionalidade (Argentina), como instrumentos para fazer prevalecer seus interesses nacionais na região. Tratava-se, para o Brasil, de vencer o embate para que o princípio da responsabilidade jurídica dos Estados tivesse primazia sobre qualquer regra ou mecanismo de aplicação compulsória que limitasse o poder soberano nacional[637].

Um breve paralelo entre o processo de gênese do Tratado da Bacia do Prata e o de institucionalização do Programa da HPP permite verificar a presença de elementos semelhantes, presentes nas discussões sobre a natureza a ser atribuída à entidade administradora da HPP e no Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná.

2.1.1. A questão da supranacionalidade na gênese do Tratado da Bacia do Prata

A expressão de interesse dos países da Bacia do Prata por seu estudo e aproveitamento, manifestada em alto nível, antecedeu em várias décadas o processo de sua institucionalização. Desde o início do século, expressou-se a vontade de conceber projetos conjuntos e de favorecer programas nacionais de benefício regional. Várias reuniões latino-

---

[637] A vitória da diplomacia brasileira nesse embate ficou consagrada na Declaração de Assunção sobre Aproveitamento de Rios Internacionais, assinada por ocasião da IV Reunião de Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, realizada na capital paraguaia, em 1971.

americanas ocuparam-se do assunto, havendo-se destacado a Conferência Regional dos Países do Prata, realizada em Montevidéu em 1941.

A Declaração Conjunta emanada da reunião de Presidentes, realizada em Punta del Este, no período de 12 a 14 de abril de 1967, constituiu a base política para a continuidade dos esforços empreendidos com vistas à institucionalização do grupo de países que compõem a Bacia do Prata[638]. Registrava a Declaração a importância da ação multilateral voltada para projetos de infra-estrutura, como meio de promover a integração da América Latina, e recomendava a elaboração de sistemas conjuntos de projetos relativos a bacias hidrográficas, dentre as quais a do Rio da Prata era citada expressamente.

Porém, cronologicamente, pode-se dizer que o processo da Bacia do Prata teve seu início institucional com a celebração, em 1967, da I Reunião de Chanceleres dos países que integram a região. A Declaração Conjunta assinada naquela oportunidade destacava o propósito dos países platinos de realizarem estudo integral da Bacia, com vistas ao programa de obras multinacionais, binacionais e nacionais. No mesmo ato, os chanceleres anunciaram a criação de órgão permanente para o acompanhamento e centralização de informações relacionadas com as iniciativas de interesse para a região, o CIC, cujo estatuto viria a ser aprovado na II Reunião de Chanceleres[639]. Durante o primeiro encontro, "já se formava o embrião de um dos princípios básicos, em que, por iniciativa nossa [Brasil], iria basear-se todo o processo decisório no foro da Bacia do Prata: o da unanimidade"[640].

---

[638] SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. *La integración en la Cuenca del Plata*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990, p. 135. Menção a BETIOL, Laércio. *Itaipu: Modelo Avançado de Cooperação Internacional na Bacia do Prata.* Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983. p. 34.

[639] Declaración Conjunta de los Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, Buenos Aires, 27 de febrero de 1967, assinada por ocasião da I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata. In: PARAGUAY. *Cuenca del Plata.Conferencias de Cancilleres. Documentos Básicos 1967-1977.* IX Reunión de Cancilleres, Asunción, 5/8 de diciembre de 1977. p. 43.

[640] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Informação sobre o Aproveitamento dos Rios Internacionais na Bacia do Prata,* MRE: Divisão da América Meridional (DAM-I), [S.d.]. p. 2.

Foi em Santa Cruz de la Sierra que o Brasil conseguiu estabelecer a base fundamental da evolução do processo institucional do Prata. A preocupação globalizante da Declaração da I Reunião que previa "o estudo conjunto e integral da Bacia"[641] foi substituída por programa de projetos compartilhados pelos cinco países ou específicos apresentados por um ou mais países, o que atendia aos interesses do Brasil, favorável a procedimento de identificação de áreas prioritárias e contrário à idéia de planejamentos globais, como queria a Argentina. Alterava-se, assim, a deliberação inicial de se fazer realizar estudo global da Bacia para então discutir e estudar os diversos casos. A partir da II Reunião, os projetos prioritários de integração deveriam ser negociados caso a caso, de acordo com sua especificidade[642]. Mais do que isso, de acordo com a ata da Reunião, os critérios de prioridade "*no prevalecerán contra las razones de carácter político que los gobiernos encuentren valederos para decidir la ejecución de proyectos determinados*"[643].

Na ocasião, ficava também institucionalizado o regime de reuniões periódicas de chanceleres, em "*caráter de autoridade superior para trazar la política a ser seguida con vistas al desarrollo*

---

[641] I Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata (Buenos Aires, 27 de fevereiro de 1967). Declaración Conjunta. In: PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Cuenca del Plata. Conferencias de Cancilleres. Documentos Básicos 1967-1977.* IX Reunión de Cancilleres, Asunción, 5/8 de diciembre de 1977. p. 43.

[642] A partir de então, ficava modificado o enfoque metodológico do sistema. O quadro geral da Bacia seria analisado com a junção das diversas partes, ou seja, os projetos prioritários. Estabelecia-se a primazia do método indutivo sobre o dedutivo. O próprio Tratado da Bacia do Prata define claramente o caráter indutivo que se decidiu imprimir ao processo, ao sintetizar a finalidade dos Estados signatários de "promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da região" e ao prescrever a metodologia a ser seguida, ou seja, "a identificação de áreas de interesse comum, a realização de estudos, projetos e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos e instrumentos jurídicos julgados necessários".

[643] Acta de la II Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 18-20 de Mayo de 1968). In: PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Cuenca del Plata. Conferencias de Cancilleres. Documentos Básicos 1967-1977.* IX Reunión de Cancilleres, Asunción, 5/8 de diciembre de 1977. p. 54.

armónico y equilibrado de la región"[644] e os chanceleres encarregavam o CIC de preparar projeto de tratado para "*afianzar la institucionalización de la Cuenca del Plata*"[645]. Assim, uma vez fixados os primeiros parâmetros do esquema de cooperação que se iniciava, a criação do CIC e a adoção da regra da unanimidade e do método indutivo, as discussões levadas a cabo na elaboração do tratado encomendado pelos chanceleres centrar-se-iam fundamentalmente em considerações sobre a natureza que deveria assumir a instituição destinada a agregar o grupo de países da Bacia do Prata.

A adoção daqueles parâmetros viria a limitar[646] as pretensões argentinas de impor, por meio de processo decisório supranacional, a consagração de arcabouço jurídico para regulamentar os usos dos rios internacionais e assim colocar freio aos avanços brasileiros na área energética graças a vigoroso programa de aproveitamento hidrelétrico no alto Paraná. Nessa nova fase, a posição da Argentina seria condicionada ao revisionismo em relação à que havia assumido ao impulsionar o início do processo da Bacia do Prata.

Nessas condições, ao longo do processo de discussões, "*Bolivia y Paraguay se inclinaban por una Asociación de los Países de la Cuenca del Plata, organismo que tendría carácter supranacional. La tesis de los países mayores era opuesta a la cesión de soberanía"*[647]. O representante boliviano sustentava a posição de que

---

[644] *Idem,* p. 51.

[645] *Idem,* p. 52.

[646] O Brasil optou pela participação ativa no processo da Bacia do Prata por entender que a alternativa de dele marginalizar-se resultaria na falta de oposição de maior peso às iniciativas da Argentina de tentar fazer valer suas teses jurídicas. Essa decisão permitiu que se modificasse o sentido e a orientação que aquele país desejava imprimir ao sistema do Prata. (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A Questão do Aproveitamento dos Rios Internacionais na Bacia do Prata.* Brasília: Divisão da América Meridional I (DAM-I), [S/d.])

[647] Sánchez-Gijon, op. cit., p. 135.

la Cuenca del Plata debería funcionar como una entidad destinada a ir perfeccionando cada vez más sus mecanismos, agregando, por ejemplo una secretaría técnica, y llegando a construir en cierto modo una organización comunitaria, que pueda tener facultades, con el tiempo, para tomar decisiones supranacionales[648].

Por sua vez, o representante argentino defendia

la necesidad de que fueran los gobiernos los verdaderos actores de todo este proceso de la Cuenca. La creación de un organismo me parece podría traer como consecuencia el hecho de que la figura de los gobiernos quedara de alguna manera algo diluída dentro de la organización que por voluntad de los mismos gobiernos se crearía (...)[649].

Seguindo a mesma linha da posição argentina, o Ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, deixava clara a posição brasileira, antes mesmo de iniciadas as discussões sobre o assunto, ao afirmar, em 1967:

El carácter esencial de ese esfuerzo común es el de coordinar, bajo la égide de cada estado, las actividades que puedan repercutir en toda el área, sin sacrificio de la soberanía, de la fisionomía de cada país y de los particularismos regionales que enriquecen, de manera a veces misteriosa, el espíritu de la comunión nacional[650].

---

[648] *Ibidem.* Menção à Ata n. 48 do CIC, pp. 12-13.

[649] Sánchez-Gijón, op. cit., p. 135. Menção à publicação *Tratado de la Cuenca del Plata*. BID-INTAL, nr. 5, Buenos Aires, junio 1983, pp. 6-7.

[650] *Idem,* p. 136. Menção à publicação *Boletín de Integración*. Buenos Aires, INTAL, diciembre 1967. p. 629.

A própria relação de forças característica da dinâmica do relacionamento entre os integrantes da Bacia do Prata à época, que tão bem se reflete na terminologia "os dois grandes" e os "países menores" empregada pelos geopolíticos para defini-la, explicaria a prevalência no âmbito do CIC da posição defendida pelo Brasil[651] e pela Argentina favorável a evitar que os Estados se obrigassem juridicamente a qualquer tipo de conduta, abrindo mão do exercício de sua soberania.

Com isso, o Tratado da Bacia do Prata, que viria a ser assinado em 1969, não contemplou a criação de organismo novo, ficando firmemente estabelecido o critério da prioridade nacional sobre qualquer interpretação supranacional. A garantia de soberania irrestrita e a legitimidade da liberdade de ação dos Estados ficavam consignadas no artigo VI do Tratado, segundo o qual "o estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia"[652]. Esse mesmo artigo viria a ser atualmente invocado para justificar proposta de manter a execução das obras e a administração da Hidrovia no âmbito da Bacia do Prata, como forma, entre outras razões, de evitar esquemas supranacionais, conforme se verificará neste capítulo.

A oposição do Brasil e da Argentina à aplicação do conceito de supranacionalidade ou de personalidade jurídica internacional ao próprio Sistema permeou as considerações sobre a natureza jurídica do Tratado da Bacia do Prata, havendo prevalecido uma vez mais a

---

[651] O maior poder de influência do Brasil em relação à Argentina, à época, explica-se como assinalado no capítulo II deste trabalho, pelo fato de dispor da condição privilegiada de país de "águas acima", ou seja, dispunha do controle das nascentes do rios e da possibilidade de operar simultaneamente os dois eixos da Bacia do Prata, o Norte-Sul e o Leste-Oeste.

[652] Tratado da Bacia do Prata. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Documentos Básicos.* Brasília: MRE, Seção de Publicações. Coleção de Atos Internacionais, nr. 633, 10 de março de 1988. p. 8.

tese brasileiro-argentina de atribuir-lhe caráter de "*una simples unión de Estados*"[653]. O regime institucional criado pelo Tratado não tem personalidade internacional[654], não é uma organização internacional, mas mero sistema de órgãos[655].

2.1.2. Supranacionalidade versus soberania no âmbito do Acordo de Transporte Fluvial

Embora negociados em contextos distintos, as características do Tratado da Bacia do Prata e as do Acordo de Transporte Fluvial guardam semelhanças em alguns aspectos. Ambos fundamentam-se na regra da unanimidade e no princípio da autodeterminação dos Estados, que impõem limitações ao estabelecimento de entidade supranacional. Essas limitações encontram-se implícitas, no caso do Acordo de Transporte Fluvial, em seu artigo 34, segundo o qual "nenhuma das disposições do presente Acordo poderá limitar o direito dos países signatários de adotar medidas para proteger o meio

---

[653] Sánchez-Gijón, op.cit., p. 138. Menção a NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ B. Mario. *Cooperación y Conflito en la Cuenca del Plata*. In: *Estudios Internacionales*, nº 55, Santiago do Chile, jul-sept. 1981. p. 418.

[654] Diz-se que uma entidade é sujeito de direito internacional ou tem personalidade internacional quando se lhe é atribuído algum direito, faculdade ou obrigação no ordenamento jurídico internacional. Ver em RAVINA, Arturo Octavio (Coord.), et al.. La organización institucional de la Hidrovía Paraguay-Paraná como programa de navegación internacional. In: *Integración Latinoamericana. Hidrovia Paraguay-Paraná: viejo cauce para una integración renovada*, Buenos Aires, INTAL, año 16, n. 168, p. 27, jun. 1991. Tenha-se em mente que o CIC é o único órgão do Sistema do Prata a ter personalidade jurídica.

[655]Sabchez-Gijón, op.cit., p. 138. Menção a ZEBALLOS, Carlos A. *El sistema de la Cuenca del Plata: aspectos institucionales*. In: *El derecho de la integración en América Latina 1979-1982*. INTAL-BID, Buenos Aires, 1983, p. 236; CAUBET, Christian G. *Diplomacia, geopolítica e direito na Bacia do Prata*. In: *Política e Estratégia"*, vol. 2, nr. 2, p. 339, abril-junho, 1984. "Essa opinião era compartilhada pelo INTAL, que julgava ser o CIC o único órgão do sistema com personalidade internacional, o que leva à avaliação de que é um tratado próximo a uma declaração de intenções, porque flexível, aberto, não compromete especificamente a nada e não estabelece prazos de execução programática".

ambiente, a salubridade e a ordem pública, de acordo com suas respectivas legislações internas"[656].

O próprio artigo 25 do Acordo, que dispõe que cada país terá um voto e as decisões serão tomadas por unanimidade e com a presença de todos o países signatários, "*implica el derecho de veto y se convierte en un mecanismo que puede impedir la adopción de aquellas medidas necesarias para el avance del Proyecto*"[657].

A exemplo do ocorrido quando das decisões tomadas para o estabelecimento do Tratado da Bacia do Prata, preferiu-se "*continuar con el ejercício pleno y absoluto de la soberanía de los estados ribereños y en general con el principio tradicional de que la ley del lugar rige el acto*"[658].

Ao se decidir pela criação do Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH) e da Comissão do Acordo (CA), como instrumentos político e técnico de sua implementação, foi obedecida a tradicional metodologia adotada no âmbito da Bacia do Prata. O Acordo não deixou espaço para a criação de entidade independente com função de administradora responsável pelo funcionamento da Hidrovia. Eventual solução dessa natureza, que "*hubiera llevado indirectamente a la internacionalización de los ríos*"[659], figura favorável à criação de entidades supranacionais, foi descartada.

---

[656] Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Documentos Básicos.* Brasília: MRE, Seção de Publicações. Coleção de Atos Internacionais, nr. 633, 10 de março de 1998. p. 9.

[657] RAVINA, Arturo Octavio. Algunos aspectos críticos del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Nueva Palmira). In: *Integración Latinoamericana. Integración: un escenario multidimensional,* Buenos Aires, INTAL, año 17, n. 185, p.50, Dic., 1992.

[658] ALZUETA, Adrián M. Derecho de Navegación. Problemas Jurídicos derivados de la Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Colección Jurídica y Social*, n. 31, Secretaria de Posgrado y Servicios a Terceros, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, agosto de 1995. pp. 21 e 22.

[659] *Ibidem*. Ainda de acordo com Alzueta, com base nas diferentes experiências havidas em matéria de regulamentação do uso de vias fluviais navegáveis que atravessam vários países, os especialistas concordam que a solução ideal é a internacionalização daquelas vias, uma vez que permite a criação de figuras supranacionais que exercem autoridade sobre o curso navegável e atuam acima do princípio da autodeterminação dos Estados.

2.1.3. Posições sobre a natureza da entidade administradora da HPP no CIH

A exemplo do ocorrido no caso do Tratado da Bacia do Prata, a preocupação com a natureza da entidade que virá a assumir as funções de administradora da Hidrovia esteve presente desde os primeiros contatos que levaram à decisão de declarar o projeto de interesse prioritário. Ficava também clara, desde a gênese do processo de institucionalização do Programa da Hidrovia, a divisão de posições do Brasil e dos demais países beneficiários da revalorização da via fluvial com respeito a essa questão.

As diferenças não refletem, no entanto, maior ou menor grau de resistência dos países à superação do paradigma da confrontação, uma vez que o posicionamento em favor de entidade dotada de maior independência parece estar muito mais atrelado ao grau de interesse que tem cada um deles na Hidrovia e à vantagem que podem tirar do projeto.

O documento preparado pelo Ministério dos Transportes do Brasil para o I Encontro Internacional para o desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná já chamava a atenção para o fato de que a gestão multilateral eficiente da HPP pressupõe visão sistêmica do transporte fluvial internacional e sugeria a criação de um "Conselho Administrativo-Operacional-Regional dos países ribeirinhos, semelhante ao que, há muitas décadas, existe na Europa – como as Comissões Internacionais do Reno e do Danúbio"[660]. Esse parece ter sido pronunciamento isolado, ao longo de todo o processo negociador, em que o Brasil se declarou favorável a esquema de administração da Hidrovia baseado em acordo multilateral independente. Mais tarde, a própria definição da Hidrovia constante do Estudo de Pré-viabilidade traria à tona a importância "*de una gestión unificada*

[660] BRASIL. Ministério dos Transportes. *I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná.* Campo Grande (MS): abril de 1988. p. 37.

internacional"[661], considerada um dos elementos-chave da eficiência da via fluvial.

Na IV Reunião do Grupo *Ad Hoc*, criado pelos Ministros de Transportes e Obras Públicas dos Países membros da Bacia do Prata, realizada em Assunção nos dias 17 e 18 de agosto de 1989, o tema da possível criação de comissão permanente para a administração da Hidrovia tomou forma ao constar da lista de sugestão de temas para a agenda da Reunião dos Ministros que se realizaria no Chile, em 1 de setembro de 1989[662]. Decidiriam os Ministros de Transportes e Obras Públicas que os países membros do CIH "*consultarán y pedirán asesoramiento y asistencia para, entre otros aspectos, proponer fórmulas jurídico-institucionales para resolver el funcionamiento definitivo del Comité*"[663]. Em 1991, o INTAL/BID concluía estudo encomendado sobre a possível estrutura de entidade administradora da Hidrovia que pudesse vir a ser adotada pelos governos. Esse estudo[664] fundamentou-se em documento denominado "*Guía de conversaciones*"[665], resultante de consultas mantidas com as autoridades governamentais dos cinco países platinos.

---

[661] Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de los Países de la Cuenca del Plata, op. cit., p.4.

[662] GRUPO DE TRABALHO *AD HOC* DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA.. Acta de Asunción N. 3, IV Reunião do Grupo *Ad Hoc*, realizada em Assunção nos dias 17 e 18 de agosto de 1989, disponível no arquivo do CIC. Sugeria também o grupo que, no caso em que se decidisse pela criação de uma comissão permanente, os Ministros de Transporte e Obras Públicas solicitariam ao INTAL assessoria sobre o funcionamento da referida comissão. Em caso negativo, o Grupo *Ad Hoc* prepararia o regulamento do funcionamento da Comissão Executiva prevista na Ata de Campo Grande.

[663] Acta de la Reunión de los Ministros de Obras Públicas y Transportes de la Cuenca del Plata, realizada em Santiago do Chile em 1 de setembro de 1989. In: BOLIVIA. Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira).* Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Diciembre 1991. pp. 17 e 18.

[664] O referido estudo, intitulado *Alternativas jurídico-institucionales para el funcionamiento definitivo del Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná* foi publicado em Buenos Aires, em 1991, sob a referência BID/INTAL/DP 445/91, publ. n. 360.

[665] O documento "*Guía de conversaciones*", elaborado pelo INTAL, contém resenha explicativa das atribuições e competências passíveis de serem atribuídas à eventual entidade administradora da Hidrovia, com vistas a estabelecer a finalidade do referido organismo e definir seu *status* institucional.

As respostas dadas pelos Estados à "*Guía de conversaciones*" quanto ao perfil da entidade que se ocuparia da Hidrovia foram díspares e levaram o INTAL a concluir que seria impossível apresentar modelo que pudesse ser aceito por todos os países[666]. Alguns consideraram que tal entidade deveria ter natureza eminentemente coordenadora, enquanto outros a contemplavam na forma de organismo executivo, dotado de certo poder regulador. No entanto, a maioria das respostas coincidia em que "*el futuro Ente de la Hidrovía tendrá, al menos, algún derecho o alguna obligación en el plano del derecho internacional*"[667], o que significa que, em princípio, a maioria dos países estaria disposta a fundamentar juridicamente a entidade em um tratado internacional e que deveria ela carecer, pelo menos em um primeiro momento, de faculdades supranacionais, posição semelhante à assumida pela Bolívia[668] em relação ao Tratado da Bacia do Prata, conforme mencionado anteriormente.

Diante desse quadro, por ocasião de sua IV Reunião, os membros do CIH optaram pela "Alternativa E"[669] apresentada

---

[666] INTAL/BID. *Alternativas jurídico-institucionales para el funcionamiento definitivo del Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná* . Buenos Aires: INTAL/BID/DP 445/91, publ. n. 360, p. 30.

[667] RAVINA, Arturo Octavio (Coord.) et al. La organización institucional de la Hidrovía Paraguay-Paraná como programa de navegación internacional. In: *Integración Latinoamericana. (Hidrovia Paraguay-Paraná: viejo cauce para una integración renovada).* Buenos Aires: INTAL, año 16, n. 168, p. 26, junio de 1991. Ver também em INTAL/BID. *Alternativas jurídico-institucionales para el funcionamiento definitivo del Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná*. Buenos Aires: INTAL/BID/DP 445/91, publ. n. 360, pp. 27-29.

[668] "(...) *todos los países están de acuerdo en la necesidad de promover un trabajo integral de obras en la Hidrovía, no obstante, no se tiene diseñado una estructura supranacional que tenga la capacidad de sostener una propuesta de este orden*". FERRUFINO, Leonidas (Asesor de la Presidencia del CIH/Bolivia): depoimento [4 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[669] CIH. Informe Final de la Segunda Parte de la IV Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira), realizada em Buenos Aires no período de 06 a 09 de abril de 1991. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira).* Santa Cruz de la Sierra.

pelo INTAL, de caráter transitório que utilizaria instituições existentes e daria origem à elaboração de regulamento provisório para o funcionamento do Comitê[670]. Sem solução de continuidade, a natureza de estrutura permanente deveria seguir sendo estudada.

A posição assumida pelo Brasil na reunião visava a manter o *status quo* institucional da Hidrovia, de forma a que o CIH permanecesse como entidade informal coordenadora, e a postergar a avaliação do mecanismo futuramente necessário a sua administração para quando avançassem as tarefas de responsabilidade do Comitê. Essa postura fundamentava-se em razões de ordem financeira e em função de admitida importância relativa da HPP para o país, embora se reconhecesse o interesse em melhorar as condições institucionais e de navegabilidade da Hidrovia para torná-la alternativa eficiente e econômica ao escoamento da produção do Centro-Oeste. Por um lado, dificuldades de ordem econômico-financeira não permitiam vislumbrar a atribuição de prioridade aos investimentos na iniciativa, em horizonte de cinco anos. Por outro, os benefícios imediatos que

---

Diciembre de 1991, p. 77. Ver também em INTAL/BID. *Alternativas jurídico-institucionales para el funcionamiento definitivo del Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná* . Buenos Aires: INTAL/BID/DP 445/91, publ. n. 360, pp. 44-49. RAVINA, Arturo Octavio (Coord.) e al. La organización institucional de la Hidrovía Paraguay-Paraná como programa de navegación internacional. In: *Integración Latinoamericana. (Hidrovía Paraguay-Paraná: viejo cauce para una integración renovada).* Buenos Aires: INTAL, año 16, n. 168, pp. 39-41, junio de 1991.

[670] CIH. Informe Final de la Segunda Parte de la IV Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, op. cit., p. 77. Ver também em Informe de la Comisión n. 1 de Asuntos Jurídicos. In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto *Tratado, Actas, Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira).* Santa Cruz de la Sierra. Diciembre de 1991, pp. 79 e 80. Durante a Primeira Parte da IV Reunião do Comitê, realizada em Colônia do Sacramento, nos dias 27 e 28 de fevereiro e 1 de março de 1991, foi considerado o documento “Análise das Formas Jurídicas Relativas à Regulamentação das Atividades dos Estados com Relação ao Programa da HPP (Porto Cáceres-Porto Nova Palmira)”, com vistas a definir os objetivos, composição e natureza jurídica de possível entidade internacional encarregada de implementar o programa da Hidrovia.

pudessem advir para o país do uso da Hidrovia não justificavam investimentos no trecho brasileiro. Entendia-se que a baixa competitividade do Brasil na Hidrovia em função do desequilíbrio em termos de quantidade de tonelagem de porte bruto então existente entre nossa frota e as da Argentina e do Paraguai sugeriam que apenas quando o País alcançasse maior participação nos fluxos de carga daquele curso d'água justificar-se-iam investimentos de vulto no seguimento brasileiro.

A posição brasileira de manter o *status quo* institucional da Hidrovia prevaleceria sobre a orientação contrastante seguida por países como o Uruguai e, em menor escala a Argentina, que pretendiam transformar o CIH em entidade jurídica, administrativa e gestora, dotada de competência mais ampla e de maior independência.

A posição da Argentina e dos demais países em favor da criação de órgão formal para a Hidrovia, por meio de tratado específico, que à época visava sobretudo a ultrapassar de uma só vez a difícil tarefa de compatibilização legislativa, apresentava nuanças, revelando-se o Uruguai defensor explícito do conceito da supranacionalidade[671].

O Uruguai viria a ser o único país a não se manifestar em favor da institucionalização da Hidrovia por meio da inclusão do CIH no âmbito do Tratado da Bacia do Prata. A Argentina, por sua vez, venceu as resistências iniciais[672] e concordou em associar-se ao projeto de

---

[671] Exemplificam essa postura: (a) o pronunciamento do Chanceler Gros Espiell, na I Parte da IV Reunião do CIH, em Colônia, em 1991, quando propôs a constituição de comissão de juristas dos cinco países da região para elaborar projeto de tratado multilateral para a Hidrovia e, por esse instrumento, criar-se-ia um órgão administrador dotado de natureza formal; (b) os comentários técnicos da delegação uruguaia, tecidos em 1996, sobre os estudos desenvolvidos pelo consórcio HLBE *Recomendaciones para la Organización Administrativa y Gerencial de la Implementación del Proyecto* em que se sugeria "*asimismo podría ser que el CIH cambiara su formulación actual para constituirse en un Ente Supranacional del estilo de la Comisión Administradora del Río Rhin, Danubio, etc*". Carta dirigida pela delegada do Uruguai, Dra. Adela Marina Legazgue ao então Secretário Executivo do CIH, Sr. Jesús González, datada de 5 de junho de 1996.

[672] A área política da Chancelaria argentina encontrava dificuldades para aceitar a posição brasileira, em decorrência de interesses conflitantes. Sofria pressões de armadores, portuários, do próprio porto de Buenos Aires em relação aos portos a montante e vice-

resolução, de iniciativa brasileira, submetido à XIX Reunião de Chanceleres para a incorporação do Comitê ao sistema platino, alinhando-se também à posição brasileira de manter a regra da unanimidade para a tomada de decisões na esfera do CIH.

Os comentários sobre a posição que o Brasil deveria assumir com respeito à institucionalização da HPP, tecidos por nossos Embaixadores em Buenos Aires e em Montevidéu à época, eram eivados de resquícios dos traços que caracterizaram o padrão de comportamento norteado pela lógica dos antagonismos. Recomendavam eles que a definição da posição brasileira deveria ter como ponto de partida a experiência julgada inestimável do sistema do Prata.

O Embaixador em Montevidéu ia além em suas considerações ao propor solução salomônica para a divergência de posições defendidas pelo Brasil e pelo Uruguai, semelhante à que hoje se cogita como proposta na fase de transição, e que será explicitada adiante. No seu entender, seria viável conciliar a posição uruguaia com a brasileira, que favorecia a permanência do projeto no sistema da Bacia do Prata, onde já se encontravam consagradas nossas teses sobre recursos naturais compartilhados e sobre os rios internacionais de curso sucessivo.

---

versa, envolvendo nesse debate os governos provinciais e o governo federal. Esses interesses eram canalizados pelo San Martin e pela Subsecretaria de Transportes do Ministério da Economia, onde alguns funcionários eram defensores intransigentes de temas como a reserva de bandeiras e praticagem, opondo-se conseqüentemente à celebração de acordo de transportes em favor da institucionalização da Hidrovia por meio de tratado específico. A própria Secretaria-Executiva do CIH havia sido ocupada por pessoa ligada a empresas de dragagem, que exercia o cargo de diretor de construções portuárias e vias navegáveis em função de sua participação na campanha eleitoral de Menem. O Embaixador Felix Peña, negociador argentino, também preferia não vincular a Hidrovia ao Tratado da Bacia do Prata, cujos organismos considerava emperrados e anacrônicos, sem condições de levar adiante projeto de tamanha envergadura. Durante as discussões mantidas na IV Reunião do CIH, a argentina voltou a insistir, no plenário e na reunião de chefes de delegação, na proposta de constituir grupo de juristas para estudar o tema da institucionalização do CIH, por meio da celebração de tratado multilateral independente para a Hidrovia. A delegação brasileira considerava prematura a negociação de um tratado para a Hidrovia antes de se avançar no processo de eliminação das travas burocrático-institucionais que impediam o funcionamento fluido da Hidrovia.

Acreditava ele que, ao abrigo do artigo VI do Tratatado da Bacia do Prata, o qual prevê a celebração de acordos específicos voltados para o desenvolvimento da região, poderia ser negociado instrumento multilateral específico para a Hidrovia, como defendia o Uruguai, o qual estaria subordinado ao Tratado da Bacia do Prata, como pretendia o Brasil. Portanto, a negociação de instrumento multilaterial dessa natureza, vinculado ao sistema institucional da Bacia do Prata, na qualidade de acordo de hierarquia jurídica inferior, não implicava alteração do referido Tratado, por força de seu artigo VI, nem tampouco do estatuto do CIC, que poderia permanecer seu órgão de coordenação em nível político.

Sugeria, ainda, que o CIH poderia vir a ser o órgão administrador da Hidrovia, uma vez que o novo instrumento lhe conferiria natureza formal, sobretudo de caráter técnico, ao subordiná-lo às decisões das reuniões de chanceleres no âmbito do Tratado. Em última análise, ao ter presente que o sistema da Bacia do Prata passava, naquele momento, por uma reavaliação, com vistas ao seu revigoramento, julgava o chefe da missão diplomática brasileira no Uruguai que o projeto Hidrovia poderia vir a dar-lhe novo impulso, por sua envergadura, por estar plenamente compreendido nos objetivos básicos do Tratado e por ser catalisador do interesse de todos os países membros.

As divergências de posições já manifestadas nas respostas dadas ao INTAL denotam as dificuldades que encerram futuras negociações sobre o assunto e justificam a atitude de postergá-las sucessivamente, a partir de 1991, época em que se lhe foi atribuída a devida ênfase para depois arrefecer e reaparecer esporadicamente no âmbito das reuniões do CIH. O tratamento da questão viria a ser retomado quando dos estudos de viabilidade e complementares, transformando-se em um dos principais obstáculos a serem transpostos na fase de

transição para a etapa de execução de futuras obras na Hidrovia[673].

O tema voltou a ser suscitado pela Secretaria Executiva do CIH no documento "Hipóteses para por em marcha as obras da Hidrovia Paraguai-Paraná", analisado na Reunião dos Chefes de Delegação do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de novembro de 2000. Propunha a Secretaria a criação de uma "Comissão Administradora", com poderes para tomar decisões de caráter compulsório, contratar a execução de obras, gerenciar os bens patrimoniais e ditar normas sobre a navegabilidade na Hidrovia. Fiel à tradicional posição defendida pelo Brasil, o chefe da delegação brasileira manifestou-se energicamente contrário à proposta, induzindo ao consenso sobre sua inviabilidade[674]. Posteriormente, em reunião realizada em janeiro de 2004, a CCT deu por concluída a tarefa do Consórcio COINHI com respeito ao componente institucional-legal, por entenderem as delegações que a análise da criação de organismo comitente deveria ser feita no mais alto nível, após a conclusão dos estudos[675].

Procurou o Consórcio apresentar alternativas realistas que evitassem a figura de entidade supranacional, por esbarrarem em resistências, e que dispensassem a aprovação parlamentar pelos Estados membros. Dentre as opções apresentadas, está

---

[673] Ver Ata da Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires nos dias 16 e 17 de setembro de 2004.

[674] Justificava o chefe da delegação brasileira em sua intervenção que a proposta era inadmissível porque implicava que um órgão supranacional, com grande autonomia, poderia decidir sobre obras em território nacional, sobretudo em região de grande sensibilidade ambiental, bem como sobre as normas a que deveriam submeter-se as empresas transportadoras brasileiras. Ademais, representaria duplicação de esforços com respeito às atribuições do CIC, que dispõe de mandato para decidir sobre projetos na Bacia do Prata. Ver também em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico n. 948, para a Embaixada em Buenos Aires,* de 17/11/2003 e *Despacho Telegráfico n. 49, para a Embaixada em Buenos Aires,* de 21/01/04.

[675] BRASIL. Embaixada do Brasil em Buenos Aires. *Telegrama n. 163,* de 26/01/2004.

contemplada a Alternativa C[676], que sugere a assinatura de acordo executivo no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, a ser instrumentalizado pela Reunião de Chanceleres, pelo qual se aprovaria a execução do programa de melhoria na HPP e se outorgariam as faculdades de entidade comitente a um de seus órgãos.

Além de atender aos interesses brasileiros, a proposta do COINHI assemelha-se à apresentada pelo Secretário-Geral do CIC[677], que sugere a assinatura de acordo executivo multilateral específico e de alcance parcial, fundamentado no Artigo VI do Tratado da Bacia do Prata, e prevê prazo de 33 meses para licitar e executar as obras de melhoria na HPP. Ao justificar a proposta, lembra que

> *esta ha sido la solución tradicionalmente adoptada por los países-parte para crear los entes o comisiones binacionales que se encargan de la administración de ciertos ríos o tramos de vías navegables que forman parte de la Cuenca o para la construcción y admnistración de emprendimientos hidroeléctricos y otras*

[676] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL), pp.44-48.

[677] O Secretário-Geral e Diretor do Programa Marco do CIC propôs que o CIC retome papel protagônico na coordenação das atividades realizadas no âmbito de sua competência institucional e que assuma a função de administrar a execução de projetos e programas que se realizem nos territórios soberanos dos países da Bacia, dentre os quais, o da HPP, considerado exemplo emblemático de iniciativas essenciais e prioritárias para a região, cuja concretização tem sido protelada. Sugere para o caso específico da administração da HPP, a assinatura de Acordo Executivo no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, protocolizado como Acordo de Alcance Parcial pela ALADI. (Cf. CIC. *Nota N. 365/04S,* de 16/07/2004 do Secretário-Geral do CIC, Hélio de Macedo Soares, dirigida à Presidenta em Exercício, Embaixadora Maria M. Lorenzo Alcalá, Representante Político Titular perante o CIC. O Brasil reagiu, preliminarmente, em favor da proposta, apontando como uma das vantagens o fato de que a comissão de administração de aportes financeiros dos projetos permaneceria na região, o que fortaleceria o próprio CIC.

> *obras realizadas en el ámbito de la misma. A difirencia de los acuerdos binacionales, lo que proponemos es la firma de un Acuerdo Ejecutivo (Executive Agreement) de caráter multilateral para aprobar el plan maestro de obras, licitar, adjudicar y administrar el mantenimiento de la HPP en el tramo entre Santa Fe, Corumba, Puerto Quijarro, Canal Tamengo. En suma, un acuerdo ejecutivo, multilateral, específico, y de alcance parcial porque se aplicará a un tramo de la HPP, tal como lo prevé el artículo VI del Tratado*[678].

A reação preliminar do Brasil a essa proposta foi, em princípio, favorável[679], dentre outras razões, pelo fato de que fortaleceria o próprio CIC, uma vez que a comissão de administração de aportes financeiros dos projetos permaneceria na região. Essa solução coincide com a posição externada pela alta chefia do Itamaraty em 1991 a propósito do processo de institucionalização da HPP de que é preciso transformar os velhos símbolos da confrontação em símbolos de cooperação (...). A vitalidade do sistema do Prata pode, a meu ver, ser rapidamente recuperada, não só através da incorporação imediata do Programa Hidrovia, mas por intermédio de uma reformulação do FONPLATA e do CIC para gerar projetos que possam repercutir rapidamente na infra-estrutura física da Bacia[680].

É interessante notar que, na mesma época, no âmbito das negociações sobre a regulamentação do CIH, a delegação argentina privilegiava a alternativa que o colocava sob o guarda-chuva do

---

[678] CIC. *Nota N. 365/04S,* de 16/07/2004 do Secretário-Geral do CIC, Hélio de Macedo Soares, op. cit., p.3.

[679] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico para a Embaixada em Buenos Aires, n. 816,* de 21/07/2004.

[680] BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 989,* de 16/08/91.

Tratado da Bacia do Prata e propôs a elaboração de projeto de resolução que previa a transferência das funções do CIH para o CIC, reformado em sua composição e funções e conseqüentemente da Secretaria do CIH para a do CIC.

O posicionamento que os países vierem a assumir diante das alternativas apresentadas denotará o interesse em imprimir maior ou menor agilidade à implementação do PMHPP e poderá também refletir as assimetrias de suas constituições quanto à adaptação ao emergente Direito da Integração[681]. As constituições do Paraguai (1992) e da Argentina (1994), posteriores à assinatura do Tratado de Assunção (1991), são as que desenvolveram em maior medida normas constitucionais sobre o Direito da Integração, sendo a paraguaia a única a mencionar expressamente a admissão de uma ordem jurídica supranacional[682].

A decisão sobre o delicado tema da delegação de competências a organismo comitente constituirá, ademais, importante indicador da real natureza integradora do projeto da Hidrovia, uma vez que:

> *(...) todo proceso de integración se concreta a partir del acto por el cuál un Estado delega potestades. Esto no significa, necesariamente, cesión de soberanía, sino de*

---

[681] Diz-se do Direito da Integração que "*es el conjunto de normas, conductas y valores que rigen los procesos de integración, involucrando en ellos a las instituciones que posibilitan su desarrollo*". (Cf. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). p. 6).

[682] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). pp. 9-17. Sobre o Paraguai, ver em ARRIOLA, Javier (Jefe de Navegación Fluvial/Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

facultades y atribuciones sin cuya delegación cualquier proceso de integración resulta ilusorio. El punto neurálgico de la integración está ahí. La superficialidad o intensidad del vínculo de integración, guarda directa proporción con la proporción de facultades delegadas. A mayor delegación, más profundo és el relacionamiento; a menor transferencia, más débiles serán los lazos de integración[683].

2.2. Obstáculos de natureza econômico-financeira

As obras e intervenções de manutenção das condições de navegabilidade dos rios que conformam a Hidrovia, de responsabilidade de cada Estado ribeirinho, diferem das projetadas para melhorar as condições de navegação na via fluvial. Neste último caso, a obrigação de arcar com o ônus financeiro delas decorrentes não é da responsabilidade exclusiva dos países ribeirinhos, mas pressupõe a cobrança de pedágio ou outra forma de imposto, em princípio, estabelecido na proporção do uso realizado da Hidrovia[684].

A seleção da melhor alternativa econômica para o projeto de futuras obras implicará buscar forma de financiamento que atenda a um só tempo aos critérios de maximização da eficiência econômica e de eqüidade na distribuição dos custos incorridos nos diferentes trechos nele contemplados[685]. As dificuldades decorrerão da necessidade de conciliar a diferença de custos das obras de melhoria em cada trecho

---

[683] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). p. 12.

[684] RAVINA, Arturo Octavio (Coord.) et al. La organización institucional de la Hidrovía Paraguay-Paraná como programa de navegación internacional. In: *Integración Latinoamericana. Hidrovia Paraguay-Paraná: viejo cauce para una integración renovada.* INTAL, año 16, n. 168, p. 23, junio de 1991.

[685] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná*

da Hidrovia e o próprio enfoque integral que se imprimiu ao projeto, a partir dos estudos complementares. As futuras obras são consideradas, assim, como uma unidade e, portanto, executadas de uma só vez.

É marcante a disparidade de custos entre o trecho mais curto, Assunção/Rio Apa, e o mais longo, Assunção/Santa Fé, onde incidem, respectivamente, a maior e a menor taxa de investimento por quilômetro[686]. Caso não se chegue a uma solução que atenda aos princípios da maximização da eficiência econômica e da eqüidade na distribuição dos custos, deparar-nos-íamos com o absurdo de o projeto multinacional, de natureza eminentemente integradora, criar categorias de beneficiários e perdedores, dentre os quais o mais prejudicado seria o Paraguai e o mais aquinhoado a Argentina. Tal situação acentuaria as assimetrias entre os países, comprometendo o desenvolvimento harmônico da região, espírito do artigo 1º do Tratado da Bacia do Prata, marco institucional do projeto. Daí a importância e complexidade da questão, que colocará à prova o exercício do espírito de cooperação, em que necessariamente se terá que abrir mão de vantagens próprias em benefício do todo.

---

entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe. Informe final, jun. 2004.Componente Económico-Financiero. pp. 128, 132-135.

[686] No trecho 2 (Assunção/desembocadura do rio Apa), totalmente incluído em território paraguaio e considerado o mais curto em extensão (25% da extensão total do projeto), estão previstas as maiores taxas de investimento por quilômetro (41% do total e 21.1 mil US$/km). Essa situação contrasta com a do trecho 1 (Santa Fé/Assunção), o mais longo dos três contemplados no estudo (47% da extensão total do projeto), parte do qual se encontra sob a soberania exclusiva da Argentina e parte sob soberania compartilhada com o Paraguai. Nessa extensão, o investimento por quilômetro atinge a menor taxa (16% do total e 4,4 mil US$/km). O terceiro e último trecho começa na desembocadura do rio Apa, termina em Corumbá e inclui o Canal Tamengo. Sua porção norte encontra-se em território brasileiro, é compartilhado em alguns trechos com a Bolívia e o Paraguai e é exclusivamente boliviano apenas no Canal Tamengo. Representa 27% da extensão total do projeto e prevê investimentos (42% do total) e valor médio por quilômetro (25.7 mil US$/km) intermediários, se comparados com os outros trechos. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004.Componente Económico-Financiero. p. 129.

2.3. Necessidade de complementação intermodal

Além dessas dificuldades ainda por superar, impõe-se a necessidade de complementação intermodal, condição para se alcançarem a eficiência e a competitividade da via fluvial. Nesse sentido, as conclusões finais do estudo de viabilidade econômica realizado pela Internave coincidiam com as observações feitas no I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná, de que a gestão da Hidrovia deveria buscar a complementação intermodal[687]. Ressaltavam os consultores que a própria natureza do transporte hidroviário impõe o conceito da intermodalidade como condição de sua eficiência e competitividade, uma vez que, ao evitar onerosas rupturas de carga, as plataformas intermodais garantem o baixo custo do transporte. Nesse sentido, a Hidrovia pode vir a ser meio estruturante da malha viária da região e, por isso, requer plano coordenado de investimentos nos demais modos de transporte, nos acessos e nos terminais intermodais[688].

Mais recentemente, os estudos complementares realizados pelo COINHI apontaram a importância dos investimentos nos meios de transporte complementares para alimentar e estimular o tráfego na Hidrovia. De acordo com os estudos, existem projetos

---

[687] BRASIL. Ministério dos Transportes. *I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná*, realizado em Campo Grande, MS, abril de 1988. p. 38. Ver também em INTERNAVE ENGENHARIA. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica*. Relatório Final, Vol. II. São Paulo, fevereiro de 1990, p. 2.10/3. Apontam as conclusões do Estudo que a baixa eficiência da Hidrovia estava relacionada a questões relativas à navegabilidade crítica em muitos trechos, de pouca confiabilidade em seu todo, e relacionadas com a falta de intermodalidade, em especial com o setor ferroviário, mas também com a malha rodoviária.

[688] INTERNAVE ENGENHARIA. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica*. Relatório Final, Vol. III. São Paulo, fevereiro de 1990, p. 5.2/25.

de transporte dentro da área de influência da HPP que, se concretizados, poderão mudar as características da rede de transporte atual.

Dentre esses, alguns podem vir a se tornar competitivos[689] e outros complementares[690]. Esses últimos dependerão de melhoramentos na infra-estrutura de transporte que complementem a utilização da HPP. Trata-se de obras que permitirão reduzir os custos de transporte ou de transferência em alguns trechos ou entroncamentos[691].

---

[689] O estudo complementar realizado pelo Consórcio COINHI considerou como projetos competitivos da Hidrovia: (a) a extensão da ferrovia Ferronorte, projeto de longo prazo, cujo objetivo é ligar Santos a Santarém e Porto Velho, com bitola de 1,60 m. O empreendimento está progredindo por trechos, havendo chegado atualmente até o Alto Araguaia. Sua extensão em uma primeira etapa está prevista para chegar até Cuiabá (MT); (b) a construção do trecho ferroviário Santa Cruz de la Sierra-Cochabamba, na Bolívia, que permitiria a conexão bioceânica entre Santos e Arica; (c) as eclusas de Itaipu (provisoriamente a construção de um anel rodoviário para salvar a represa). Já foram instalados dois portos, águas acima e águas abaixo da represa; (d) a construção da BR 163 de Sinop a Santarém; construção das rodovias de Campo Novo do Parecis e de Sorriso a Cachoeira Rasteira; implementação da Hidrovia do rio Tapajós do último ponto a Santarém. Esses são projetos que se está impulsionando no Brasil com o fim de facilitar a saída dos produtos do Estado do Mato Grosso pelo rio Amazonas e (e) os corredores de integração da IIRSA: eixos Porto Alegre/Jujuy/Antofagasta; Bolívia/ Paraguai/Brasil; Brasil/Bolívia/Paraguai/Chile/Peru. Ver em COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financiero. pp. 74-75.

[690] O estudo complementar realizado pelo Consórcio COINHI considerou como projetos complementares à Hidrovia: a pavimentação da rodovia Santa Cruz-Puerto Suárez; a pavimentação de 70 km entre Cuiabá e Puerto Piuvá (com esta obra evitar-se-ia a sinuosidade do Rio Paraguai na zona do Pantanal); a adequação do ramal ferroviário de Campo Grande a Ponta Porã de Novoeste e a pavimentação do trecho Ponta Porã-Porto Murtinho; o melhoramento da infra-estrutura e da operação da Ferrovia Belgrano Cargas na Argentina; a repavimentação da BR-267 entre Rio Brilhante e Porto Murtinho; o Terminal Multimodal de Porto Murtinho; o Terminal Multimodal de Porto Esperança e a recuperação de Porto Busch e construção de acesso terrestre. Ver em COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, junio de 2004.Componente Económico-Financiero. pp. 72-73.

[691] O efeito de simulação da pavimentação da rodovia Santa Cruz-Puerto Suárez e o melhoramento da ferrovia Belgrano indicaram significativo aumento da participação porcentual da Hidrovia a partir de 2009. Também a título de exemplo, a definição da

3. Posição dos países membros do CIH sobre a utilização da Hidrovia

A posição assumida pelos países platinos no processo de negociação no âmbito do CIH decorre do grau de importância econômico-comercial, geopolítica e ambiental da Hidrovia para cada um deles, assim como dos obstáculos de ordem técnica e ambiental à navegação contínua enfrentados em seus respectivos territórios. São igualmente determinantes dessas posições as pressões exercidas por grupos de interesse do setor privado e de organizações ambientalistas. Esses fatores refletem-se nas visões diferenciadas que têm os países da utilização do sistema Paraguai-Paraná e de seus benefícios e explicam a tendência demonstrada por alguns a buscar maiores vantagens econômicas (maximização) e outros o equilíbrio entre os ganhos econômicos e a preservação ambiental (otimização).

Existe, no entanto, interesse comum dos cinco países na utilização da Hidrovia como meio de transporte competitivo que poderá contribuir para o desenvolvimento de suas regiões interiores e para dinamizar o processo de integração regional, manifestado por meio da vontade política de seus dignatários, plasmada em diversas declarações conjuntas[692]. Conforme observaram os consultores da Internave:

---

zona de influência dos estudos complementares excluía áreas pertencentes ao Estado de Mato Grosso, uma vez que seu objeto se limitava ao trecho Corumbá/Santa Fé. No entanto, decidiu-se agregá-las posteriormente, tendo em conta que, potencialmente, podem gerar tráfego na Hidrovia, dependendo das condições de acesso. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financiero. pp. 6, 68, 72, 73 e 98.

[692] Declaração de Santa Cruz de la Sierra, assinada por ocasião da XIII Cúpula Ibero-americana, em 15 de novembro de 2003, pela qual os presidentes determinavam aos chefes de delegação do CIH que realizassem os máximos esforços a fim de que as obras recomendadas nos estudos complementares começassem a ser executadas ainda em 2004; Consenso de Buenos Aires, assinado por ocasião da Visita de Estado do Presidente Lula à Argentina em 16 de outubro de 2003; Ata de Copacabana, assinada quando do encontro de trabalho mantido pelos Presidentes Lula e Kirchner, no Rio de Janeiro, em 16 de março de 2004.

> a base geoeconômica [da Bacia do Prata] oferece um quadro de complementaridade singular, quando se observa a região como um todo. Esta singularidade sugere fortemente a possibilidade de uma ação integrada, a nível econômico e sob inspiração política, que dê maior competitividade às economias nacionais e amplie espaços para o desenvolvimento social. Mesmo onde existam atividades econômicas idênticas, no setor agropecuário, mineral, industrial ou de serviços, a soma de competências poderá representar sinergia na área econômica[693].

Apesar do interesse comum e da base geoeconômica complementar, as vantagens advindas da utilização da via fluvial são percebidas diferentemente, determinando nuanças desse interesse que se traduzem na diferenciação de posições dos países beneficiários da Hidrovia. Nessas condições, de modo geral, a importância da via fluvial adquire magnitude para a Argentina por sua dimensão econômica; para a Bolívia e para o Paraguai, sobretudo, por sua dimensão geopolítica, em função de sua mediterraneidade, e para o Uruguai por sua vocação de provedor de serviços. No caso específico do Paraguai, as implicações financeiras e ambientais decorrentes da concentração de pontos críticos em seu território são atenuantes de sua posição, exigindo-lhe maior cautela. Para o Brasil, a importância da HPP é relativa como via de escoamento da produção da região Centro-Oeste, tendo em conta dificuldades de ordem ambiental e a disponibilidade de outros meios alternativos de transporte. Reveste-se, no entanto, de maior relevância do ponto de vista político, ao constituir um dos elementos indispensáveis ao processo de integração regional.

O trecho mais extenso da Hidrovia encontra-se em território argentino e as províncias sob sua maior influência representam a

---

693 INTERNAVE ENGENHARIA, op.cit., Vol. II, p. 2.10/2.

parcela principal das atividades econômicas do país (85%)[694] e sua maior concentração populacional (2/3). Além disso, a navegação fluvial, no contexto da Bacia do Prata, constitui vantagem comparativa da Argentina[695], uma vez que detém o país seus maiores caudais, destituídos de obstáculos naturais, exceção feita a alguns curtos trechos do alto Paraná, a que se somam os benefícios do centripetismo geofluvial em sua desembocadura oceânica, a que se referia Therezinha de Castro[696]. O benefício do centripetismo acentua-se hoje em razão do programa de melhoria das condições de navegabilidade da HPP e da existência de portos mais bem aparelhados.

No caso da Bolívia, a área com maior interesse na Hidrovia é o Departamento de Santa Cruz de la Sierra que contém um terço da superfície territorial do país, para onde se tem deslocado a atividade econômica em busca de recursos energéticos e terras agricultáveis[697]. Além de constituir a principal artéria para escoar a produção de grãos, pelo fato de dar-lhe acesso único ao mar, a Hidrovia assume dimensões “dramáticas, uma vez que representa eixo de integração determinante para o país”[698].

---

[694] BRAIDOT, Nestor P. Un proyecto actual, una realidad futura? In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración,* Buenos Aires, año 110, v. 109, . suplemento n 763-G-11, p. 285, invierno 1991.

[695] BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p. 63.

[696] Ao se referir à época colonial, Therezinha de Castro comenta que “*La ubicación de Buenos Aires confirmaba que cuando las corrientes fluviales como los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, divergentes en sus nacientes, convergen hacia el sur en una única dirección, conforman un centro geopolítico común*”. CASTRO Therezinha de, Brasil y la Cuenca del Plata. In: DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (Coord.). *Los Países del Atlántico Sur.* Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983. p. 131. Essa realidade geopolítica da época colonial adquire maior relevância na atualidade em decorrência da priorização do transporte fluvial na Bacia do Prata com os projetos de melhoria das condições de navegabilidade.

[697] INTERNAVE ENGENHARIA. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica.* Relatório Final, Vol. II. São Paulo, fevereiro de 1990, p. 2.10/1.

[698] BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2271,* de 11/11/2003.

O Paraguai, contido integralmente na área de influência da Bacia, conduziu seu processo de crescimento mais recente fundamentando-o quase que exclusivamente no aproveitamento energético dos recursos hídricos e de terras férteis agricultáveis[699], cuja produção depende inteiramente do escoamento fluvial, dada sua mediterraneidade. Como agravante, encontra-se em seu território a maior concentração de passos críticos à navegação. Essa situação, aliada à posição central que ocupa na Bacia, confere-lhe a possibilidade de lançar mão de sua tradicional política pendular para eliminá-los[700].

Para o Uruguai, assim como para a Argentina, a HPP é via de comunicação com o interior, além de serem seus portos marítimos entrepostos naturais para o transbordo de todo o transporte fluvial da região. O Rio da Prata é traço dominante da economia e do intercâmbio uruguaio com os outros países. Ao lançar a idéia da revalorização da Hidrovia, o Uruguai respondia a sua vocação natural na área de serviços e tinha como objetivo dotar os portos orientais, especialmente Nova Palmira e Fray Bentos, de melhores condições de atendimento. Com isso, alimentavam as autoridades uruguaias à época a expectativa de que o projeto viesse a gerar aumento significativo da demanda internacional pelos serviços portuários do país. Ao mesmo tempo, a iniciativa servia ao propósito de aproximar o Uruguai do Paraguai e da Bolívia, que se mostrava especialmente sensibilizada pela idéia em decorrência de sua mediterraneidade.[701]

---

[699] INTERNAVE ENGENHARIA, op.cit., Vol. II, p. 2.10/1.

[700] Nesse sentido, com respeito às obras de curto prazo no território nacional, o Paraguai parte da premissa de que a Hidrovia "*existe y está en funcionamiento*" e desenvolve suas atividades nos trechos compartilhados com base em acordos bilaterais com os países limítrofes, a Argentina e o Brasil. No que diz respeito às obras de melhoria das condições de navegabilidade, adere ao consenso como membro do Programa da Hidrovia no entendimento de que as obras serão feitas em sua totalidade de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável. CCT. *Acta de la 2ª Reunión de la Comisión de Coordinación Técnica*, realizada em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

[701] É importante notar que se criavam expectativas exageradas com a estimativa do então Presidente do BID, Enrique Iglesias, de que com investimentos da ordem de US$

Com isso, elucidava o Embaixador do Brasil no Uruguai, à época, que as expectativas criadas extrapolavam os benefícios na área de serviços portuários, a iniciativa concorreria também para valorizar o papel do Uruguai na Bacia do Prata.

A Argentina também reivindica para seus portos a condição de entreposto de transbordo desde o início das negociações, o que aparece claramente nos comentários ao relatório preliminar aos estudos realizados pela Internave, em que censurava a omissão da possibilidade de transferência em plataforma fixa ou flutuante no Paraná de las Palmas (Zona Campana – Canal Mitre) que permitiria atuar com vantagem em relação a Nova Palmira, uma vez que: (a) permite a transferência direta a navios de até 32 pés de calado; (b) os percursos para os comboios de empurre são menores para os portos do Paraná e ainda menores para os correspondentes a navios de ultramar[702]. Essa posição traduz-se hoje nas pressões sobretudo das autoridades e do setor privado provinciais para elevar a 40 pés de calado a dragagem dos portos de Santa Fé[703].

---

700 milhões gerar-se-iam condições para movimentar cerca de 15 milhões de toneladas em relação aos 5 milhões que se acreditava trafegar pela Hidrovia em 1990. Esperava-se que a Hidrovia viesse a desempenhar papel semelhante ao do rio Reno na Europa e que seria um catalisador do desenvolvimento sub-regional, multiplicando as implantações de indústrias e de pólos de expansão econômica em seu curso. Considerava o Embaixador do Brasil no Uruguai, à época, que o projeto Hidrovia significava um capítulo importante do relacionamento bilateral com o Brasil, na medida em que o êxito da iniciativa dependeria da geração de carga no trecho brasileiro para viabilizá-la e, portanto, possível frustração nesse sentido poderia ter efeitos negativos no relacionamento bilateral.

[702] *Comentários da delegação argentina ao Relatório preliminar da primeira etapa do Estudo de Viabilidade Econômica da HPP, elaborado pela Internave.* O referido documento "Diagnóstico" foi analisado na Reunião do Grupo *Ad Hoc* (criado em Campo Grande em 1988), realizada em Foz do Iguaçu, nos dias 13 e 14 de julho de 1989. Os *Comentários* estão disponíveis nos arquivos do CIC.

[703] *Encontro sobre "Fortalecimento das Relações das Regiões do Mercosul para o Maior uso das Hidrovias"*, realizado em Rosário, Argentina, no dia 27 de agosto de 2004, sob a coordenação do Secretário-Geral do CIC, Hélio de Macedo Soares, e do Presidente da Bolsa de Comércio de Rosário, Federico Boglione, do qual a autora deste trababalho participou como ouvinte. O relato do encontro está registrado no *Telegrama da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, n. 1845,* de 30/08/2004.

Esses são alguns dos elementos que permitem ilustrar que Argentina, Uruguai, Bolívia e Paraguai tendem implicitamente a privilegiar as vantagens econômicas do uso da Hidrovia e, nesse sentido, indiretamente, buscaram sua maximização. No caso específico da Argentina e do Uruguai, torna-se evidente que o aumento de tráfego tem reflexos diretos no movimento de seus principais portos, particularmente os de Buenos Aires, Montevidéu e Nova Palmira[704].

Nessas condições, o Brasil passou a ser voz uníssona em defesa do melhor equilíbrio entre as maiores vantagens econômicas e o menor impacto ambiental e conduziu ao consenso sobre a otimização do uso da Hidrovia. Essa posição fundamenta-se na questão ambiental, que adquiriu maior sensibilidade depois que o Pantanal Mato-Grossense foi declarado "Reserva da Biosfera Mundial"[705], e na situação privilegiada, ressaltada anteriormente, de ser o único país a se beneficiar a um só tempo do eixo longitudinal e dos corredores transversais que levam ao Atlântico, priorizados no Plano Plurianual, o que acaba por relativizar a importância da HPP. Como detentor do controle das nascentes dos rios que conformam a Hidrovia, mantém maior poder de influência em relação aos países a jusante, que podem ser afetados por eventuais intervenções no trecho brasileiro.

Essas circunstâncias e o processo decisório por unanimidade[706] explicam, até certo ponto, o êxito do Brasil de promover a aproximação das posições em torno da questão ambiental, reorientando a direção que se pretendia imprimir inicialmente ao programa mais voltado para

---

[704] MELO, Renato Batista de. *Considerações sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná*. Brasília: Ministério da Defesa. Comando da Marinha do Brasil. Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais, 01/09/2004. p. 13.

[705] A sensibilidade internacional com relação à Hidrovia ampliou-se consideravelmente com a declaração da UNESCO que concedeu ao Pantanal Mato-Grossense o *status* de Reserva da Biosfera Mundial, em 09 de novembro de 2000.

[706] É preciso levar em consideração também que o fato de os organismos internacionais de fomento terem passado a condicionar o financiamento a obras de infra-estrutura ao bom manejo ambiental contribuiu para o consenso em torno da questão ambiental.

a maximização do uso da Hidrovia[707]. No entanto, a ênfase atribuída pelo Brasil ao componente ambiental como determinante do componente técnico-financeiro, que levou à realização de estudos de viabilidade e de impacto ambiental mais aprofundados, não deixou de ser percebida pelos demais países como forma de obstrucionismo dos avanços para a fase de execução das obras.

Essa percepção pode ser depreendida das críticas de que o Brasil não estaria mais disposto a continuar apoiando o programa da Hidrovia, feitas por ocasião da XXIX Reunião do CIH e que já havia ficado clara no discurso de abertura da XVI Reunião do Comitê, pelo Chanceler paraguaio, Embaixador Luis María Ramirez Boettner, em que afirmava:

> *Deseo referirme al aspecto ambiental, hoy día tema de moda y que fuera olvidado en el pasado por los países más desarrollados y que ahora son fervorosos defensores del medio ambiente y queriendo imponer normas de esta naturaleza a los países en vía de desarrollo, muchas vezes frenando el progreso de estos países. Esperamos que en la evalución que se haga del impacto ambiental, que no primen ideas quizás no enteramente ambientalistas y que nos frenan en nuestro desarrollo*[708].

---

[707] "(...) *Internave quería hacer una ruta (...).En ese momento se hablaba de rectificar curvas, de modificar las riveras, de hacer cuencos para pasar las embarcaciones, y era una obra de mil millones de dólares*". LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004. "*Se ha soñado inicialmente en una autopista fluvial, se han llevado a efecto varios estudios, no obstante, el pensamiento más racional es el que han encarado los gobiernos con una propuesta concreta 'obras mínimas necesarias para garantizar la navegación permanente durante los 365 días del año'*". FERRUFINO, Leonidas (Asesor de la Presidencia del CIH/Bolivia): depoimento [4 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[708] RAMIREZ BOETTNER, Luis María. *Discurso de abertura da XVI Reunião do CIH*, realizada em Assunção, nos dias 20 e 21 de outrubro de 1994. Disponível nos arquivos do CIC.

Os elementos aqui ressaltados ajudam a compreender os esforços empreendidos pela diplomacia brasileira para conduzir os demais países ao consenso que garantiria a primazia do componente ambiental sobre o econômico-financeiro e do método integral sobre o fragmentado, como se pretende demonstrar no próximo capítulo.

Capítulo VII

A posição brasileira: condicionantes e conseqüências para o desenvolvimento do projeto HPP (componente ambiental)

A posição brasileira: condicionante e conseqüências para o desenvolvimento do projeto HPP (Componente Ambiental)

1. A posição brasileira nas negociações no CIH

1.1. Antecedentes

A posição brasileira na coordenação de esforços para levar a cabo as intervenções de melhoria das condições de navegabilidade da HPP esteve fortemente marcada, no início das negociações no âmbito do CIH, por vestígios do paradigma geopolítico da confrontação. Esses vestígios faziam-se claros na coexistência entre a opção por imprimir caráter multinacional à iniciativa de revalorizar a HPP e a determinação de manterem-se os mecanismos vigentes no âmbito da Bacia do Prata, que durante décadas garantiram a prevalência dos interesses nacionais sobre os regionais, por meio da tomada de decisão soberana sobre os projetos desenvolvidos em território nacional. Os principais mecanismos que asseguravam essa tomada de decisão materializavam-se no método indutivo e na regra da unanimidade. Ilustrativas dessa situação são as instruções à delegação brasileira por ocasião da I Reunião do CIH.

Ao mesmo tempo em que se afirmava que o Brasil considerava a Hidrovia mais como um mecanismo de integração física regional do que como meio de acesso ao fluxo comercial transoceânico, justificava-se que a decisão sobre as intervenções na via fluvial deveria obedecer

ao método indutivo, atrelando-se à posição adotada tradicionalmente pelo país na Bacia do Prata. A justificativa fundamentava-se no fato de que, por se tratar de amplo programa, composto por inúmeros projetos, dever-se-ia aprovar cada iniciativa proposta em função dos interesses regionais e dos recursos financeiros disponíveis para sua execução. Seguindo o mesmo raciocínio, os estudos de impacto ambiental deveriam, em princípio, ser efetuados para cada projeto aprovado e não para a Hidrovia como um todo[709].

A posição brasileira viria a refletir-se no critério do gradualismo adotado na I Reunião do CIH para priorizar as obras e na ressalva de que a avaliação do impacto ambiental, embora fosse considerada de forma global, não implicaria a postergação de obras prioritárias que pudessem ser levadas a cabo imediatamente "sem ocasionar prejuízo ecológico incontrolável"[710]. Essa ressalva assemelhava-se aos argumentos que haviam levado o Brasil a conter a tese argentina da consulta prévia e a garantir a realização de empreendimentos bilaterais, águas acima, estigmatizados na construção de Itaipu. A referida conduta, típica do paradigma da confrontação, permeava também os resultados da II Reunião do Comitê, realizada em Buenos Aires, em agosto de 1990, quando os países resolveram reservar-se o direito de executar obras em seus respectivos territórios, mediante o sistema que lhes parecesse mais conveniente, dentro do enquadramento político e normativo comum[711].

---

[709] Essa posição contrapunha-se com o disposto no artigo 225, inciso IV, parágrafo 4º da Constituição Federal, recém promulgada à época.

[710] CIH. Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira). In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira).* Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Diciembre, 1991. p. 24.

[711] CIH. Informe de la II Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira). In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado, Actas, Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira).* Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Diciembre, 1991. p. 35.

Procurava o Brasil, ao mesmo tempo, garantir a preservação de outro traço emblemático das disputas brasileiro-argentinas, os fluxos de comércio conquistados, os chamados corredores de exportação. Depreende-se essa atitude da argumentação do chefe da delegação brasileira na II Reunião do CIH de que a importância atribuída à Hidrovia não deveria implicar diminuição do uso das demais modalidades de transporte na região, particularmente a malha terrestre já existente no Brasil, que possibilitava o acesso dos países mediterrâneos ao Oceano Atlântico[712]. Não se tratava de garantir a intermodalidade necessária à eficiência do transporte fluvial, mas de evitar a perda dos fluxos de comércio do *hinterland* em direção aos portos marítimos da costa atlântica brasileira.

Essa posição já era aconselhada pelo chefe da missão em Montevidéu, que defendia a associação do tratamento do tema Hidrovia às ligações rodoferroviárias no Brasil por entendê-las importantes para os fluxos comerciais e para a integração regional. Com base nessa argumentação, propunha iniciativa que visasse ao aperfeiçoamento conjunto dos sistemas rodoviários da Bacia do Prata que, somada aos objetivos do *Projeto Libertadores*[713], viria a reequilibrar os esforços uruguaios de apresentar a HPP como alternativa excludente das demais opções de transporte da região e assegurar que o tratamento do tema não fosse feito em detrimento dos corredores de exportação em território brasileiro[714]. Não obstante a presença desses vestígios, inauguravam-se

---

[712] O esforço de convencimento foi feito pelo chefe da delegação brasileira, Embaixador Thompson Flores, a propósito do pedido do chefe da delegação uruguaia, Dr. Jorge Sanguinetti, de atualização do Estudo da Internave sobre os custos dos diversos modos de transporte.

[713] O *Projeto Libertadores* buscava a integração de 16.000 km de vias férreas dos países do Cone Sul, do Brasil ao Chile, abrangendo quatro ramais ferroviários: (a) o corredor transcontinental, do Brasil a Arica; (b) o corredor dos Libertadores, de Buenos Aires a Antofagasta; (c) o corredor atlântico, do Brasil à Argentina, passando pelo Paraguai e pelo Uruguai e (d) o corredor transandino central, de Valparaíso a Buenos Aires.

[714] Recorde-se a esse propósito que, como evidenciado no Capítulo IV deste trabalho, a motivação da proposta brasileira de revalorizar a Hidrovia surgiu de idéia uruguaia de utilizar o porto de Nova Palmira como alternativa para aliviar os portos já saturados da costa atlântica, o que convinha ao Uruguai como alternativa para revitalizar o setor serviços, sua vocação natural.

as negociações sobre o projeto Hidrovia com ampla coincidência entre nossa postura e a do governo argentino, que ocupava a Secretaria *Pro-Tempore* da Hidrovia, sobretudo no que diz respeito ao enquadramento institucional da HPP no âmbito do Tratado do Prata.

A preocupação ambiental e de colaboração com a Bolívia na solução dos problemas no Canal Tamengo também estiveram presentes desde a primeira reunião de coordenação interna da parte brasileira sobre o projeto Hidrovia, realizada no Itamaraty, em 28 de março de 1990. Na ocasião, o representante do Ministério dos Transportes aludiu à necessidade de se elaborar estudo de impacto ambiental da Hidrovia, porém, como passo necessário para se solicitar financiamento da iniciativa a entidades internacionais. Justificava o funcionário que seria preferível proceder-se a estudos parciais e paulatinos de impacto ambiental, de forma a não prejudicar a continuidade do projeto. A preocupação com o componente ambiental viria, no entanto, a evoluir qualitativamente, refletindo-se no consenso em torno da otimização do uso da Hidrovia e na sustentabilidade do projeto.

Identificavam-se também naquela reunião preparatória, dentre os temas prioritários, a melhoria da navegação, em que se incluíam obras de derrocamento e dragagem em passos críticos, balizamento e sinalização, além de solução para o Canal Tamengo, considerado fundamental para proporcionar à Bolívia saída ao rio Paraguai. No encontro interno que se seguiu, os representantes do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) manifestaram preocupação com a possibilidade de que eventuais futuras obras de correção e retificação do rio Paraguai viessem a alterar o equilíbrio hídrico daquele curso d'água e de seus afluentes, sobretudo no trecho Cáceres/Corumbá, onde se encontra o sensível ecossistema do Pantanal Mato-Grossense. Essa prudência levaria a delegação brasileira a restringir a indicação de obras e projetos prioritários de curto prazo (Módulo A) ao balizamento e sinalização diurna e noturna

entre Cáceres e Corumbá, a estudo de impacto ambiental e a estudos gerais sobre a navegabilidade no trecho brasileiro[715].

Mais tarde, por ocasião da II Reunião do CIH, a propósito do critério adotado na reunião anterior do Comitê de homogeneizar a navegabilidade da via fluvial em todo o seu percurso, o Brasil já colocava a questão do impedimento legal de implementar qualquer obra no trecho brasileiro antes de concluído o diagnóstico de impacto ambiental, elemento que condicionaria a evolução de nossa posição e do próprio projeto executivo como um todo. A importância relativa da Hidrovia para o Brasil e a ênfase atribuída à preservação ambiental levantaram em algumas ocasiões suspicácia de que não estaríamos mais dispostos a continuar apoiando o projeto.

A primeira delas surgia no âmbito da V Reunião do CIH, em maio de 1991, quando, para afastar sinalizações erroneamente interpretadas no sentido de perda de interesse do Brasil pelo projeto, os negociadores brasileiros deixaram claro ao lado argentino, em reunião de alto nível, disposição de negociar tratado-quadro de natureza política para a Hidrovia e o propósito de não reduzir o ritmo das negociações do Acordo de Transporte Fluvial pela HPP, instrumento jurídico imprescindível à eliminação dos entraves burocrático-institucionais a sua transformação em meio de transporte eficiente e competitivo[716].

A desconfiança com respeito ao autêntico propósito do governo brasileiro em levar adiante o projeto ressurgiria em outras ocasiões, dentre as quais, a XXIX Reunião do CIH, cujo tema central era a celebração do acordo CIH/CAF para o financiamento dos estudos

---

[715] CIH. Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), op. cit., .p. 25.

[716] Essa posição era reforçada pelo apoio emprestado à proposta boliviana de elevar o assunto ao mais alto foro platino, incluindo-o na agenda da Reunião dos Chanceleres, o que servia também ao propósito de sinalizar a renovação dos vínculos do programa da Hidrovia com o Tratado da Bacia do Prata, considerado pedra angular do excelente relacionamento que prevalecia entre os países da região.

complementares relativos às futuras obras de melhoria e à gestão ambiental na Hidrovia. Uma vez mais era reafirmado o compromisso do Brasil com as ações e programas da HPP, declaração secundada pelo Uruguai e pela Bolívia[717], e justificada no fato de o país despender aproximadamente US$ 9 milhões por ano com manutenção, investimentos e estudos ambientais no trecho brasileiro, além de implementar o *Programa Pantanal*, com investimentos da ordem de US$ 165 milhões destinados a beneficiar o meio-ambiente, as populações ribeirinhas e, por extensão, os usuários da HPP[718].

Alguns dos elementos que marcaram a gênese da posição brasileira diluir-se-iam, como é o caso da convicção dos benefícios do método indutivo e da preocupação de que o programa de melhoria da HPP reduzisse a importância dos eixos de transporte transversais em território nacional. Quanto ao método indutivo, não houve abdicação do direito de decisão sobre as obras realizadas em território nacional, mas o que se poderia chamar de solução de compromisso entre os métodos indutivo e dedutivo. Com a criação do PAI, os países mantiveram o poder de decisão soberana sobre as obras nacionais, evitando, porém, que o projeto se reduzisse a uma simples somatória de intervenções nacionais, ao lançar mão do mecanismo de sua compatibilização no âmbito da CCT, com base no enfoque integral. O abandono da preocupação de que a HPP se tornasse concorrente dos eixos transversais ocorreria, mesmo porque, com o tempo, verificar-se-ia que os fluxos de carga transportados pela HPP são cativos em

[717] O Chefe da delegação uruguaia registrava os avanços logrados durante a presidência *pro tempore* do Brasil representados na conclusão dos termos de referência para os estudos complementares, o que permitiu a transição para a fase da licitação do consórcio que o realizaria. O Chefe da delegação boliviana, por sua vez, ratificou o interesse brasileiro na Hidrovia referindo-se à Declaração Presidencial de Tarija, divulgada por ocasião da visita do então Presidente Fernando Henrique Cardoso à Bolívia, no período de 26 a 28 de junho de 2001, que reafirma a prioridade da HPP para os dois países, com especial menção ao Canal Tamengo, de vital importância para a Bolívia (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica, n. 41767,* de 30/08/2001).

[718] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica, n. 41767,* de 30/08/2001.

sua maioria[719] e, portanto, sua viabilidade econômica não depende, em princípio, do desvio de carga de outros meios de transporte[720].

Alguns dos elementos aqui apontados fariam parte do fio condutor de nossa posição em defesa dos interesses nacionais e regionais no projeto Hidrovia, constituindo o componente ambiental sua linha mestra.

1.2. Fundamentos da posição brasileira (Componente Ambiental)

Pode-se afirmar que a posição brasileira acerca da utilização da Hidrovia repousa hoje sobre três premissas: (a) a Hidrovia Paraguai-Paraná não é projeto novo, mas via de transporte e comunicação que sempre existiu e cumpriu ao longo da história importantes funções econômicas e de ocupação territorial[721]; (b) encontra-se em seu estado natural e em condições suficientes para a navegação[722] de embarcações adaptáveis ao rio[723]; (c) as ações

---

719 COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financiero. Vol. II, pp. 107 e 145.

720 Ao contrário, a elevação do volume de carga no curso da HPP parece depender muito mais da dinamização da atividade econômico-produtiva que engendra em sua área de influência, com os benefícios que traz em seu bojo para as populações ribeirinhas. Em uma série de artigos escritos em 1999, o Vice-Ministro de Relações Econômicas Internacionais da Bolívia e ex-Secretário-Geral da ALADI, Dr. Isaac Maidana, tece comentários sobre os benefícios do projeto para aquele país, graças a sua vertente integracionista. Menciona, entre outros, dados ilustrativos da iniciativa como fator dinamizador do desenvolvimento econômico-social e estratégico dos países beneficiários, que a produção de soja boliviana, escoada pela Hidrovia, cresceu de 134 mil toneladas em 1988 para mais de um milhão de toneladas em 1998. (cf. CONSULADO DO BRASIL em SANTA CRUZ DE LA SIERRA. *Telegrama n. 159,* de 09/06/99).

721 BARROS, Sebastião do Rego. *Controvérsia sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná.* In: *Gazeta Mercantil,* São Paulo, página A3, 28 abr, 1997.

722 GRUPO DE TRABAJO *AD HOC* DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. Hidrovía Paraguay-Paraná. Estudio de Pré-Factibilidad. [S.l.], nov. 1988. p. 20.

723 HUGO, Mauricio. Hidrovia Paraguai-Paraná. Um Projeto Sinônimo de Polêmica. In: *Rumos do Desenvolvimento*. Novembro/1997, p. 13. Referência à declaração da então chefe da DAM-I, Conselheira Maria Luiza Ribeiro Viotti, de que "nossa idéia é procurar adaptar as barcaças ao rio e nunca o contrário, o que significa que serão mínimas as obras no Rio Paraguai". Essa posição vem sendo reiterada nos pronunciamentos do Ministro Pedro Fernando Brêtas Bastos, na qualidade de chefe da delegação brasileira.

coordenadas dos cinco países na via fluvial devem buscar o equilíbrio que permita sua melhor utilização econômica com o menor impacto ambiental[724].

A posição defendida pelo Brasil de que a HPP é via natural navegável que sempre existiu e que o sistema Paraguai-Paraná apresenta, no trecho brasileiro, condições naturais de navegação suficientes para o trânsito de embarcações adaptáveis ao rio encontra sustentação não apenas em evidências históricas. Fundamenta-se também em dados estatísticos recentes sobre os impactos positivos das obras de manutenção, atualmente realizadas pelos cinco países, traduzidos na dinamização do tráfego pela Hidrovia e nos investimentos do setor privado em instalações portuárias e na renovação e ampliação da frota.

Os rios Paraguai e Paraná são de inegável importância histórica e estratégica para os países da Bacia do Prata. Desde a época colonial, esses rios são utilizados, em estado natural, como via de transporte de mercadorias e de acesso à região. A própria fundação da cidade de Assunção, em 1537, constitui evidência do valor histórico-estratégico da Hidrovia para a região platina. No Brasil, o rio Paraguai favoreceu, desde o século XVII, a penetração de bandeiras à procura de ouro e de trabalho indígena[725]. Núcleos de ocupação territorial, as cidades de Cáceres e Corumbá (então chamada Albuquerque) surgiram, em 1778, em torno da criação de gado bovino, e, em 1898, foi fundado Porto Murtinho, cuja

---

[724] VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Roteiro para intervenção na Audiência Pública convocada pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. Brasília, 21 ago.1997. p. 6. Texto mimeografado. Essas premissas, por sua vez, encontram fundamento na realidade histórica, nas características morfológicas e hidrológicas naturais do rio Paraguai, nas peculiaridades da função exercida pelo Pantanal Mato-Grossense e na singularidade de sua fauna e flora, assim como nas diretrizes ambientais plasmadas no ordenamento jurídico interno e no compromisso com o desenvolvimento sustentável da região, assumido na Rio 92.

[725] FAUSTO, Boris. *Historia Concisa de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2003, 1ª. edición en español, 2003, p. 46.

principal atividade era o embarque do mate no rio Paraguai. A partir de então, o transporte pelo rio tem sido fator presente na ocupação e no desenvolvimento da região. Apenas décadas mais tarde foram viabilizadas as conexões terrestres com os pólos dinâmicos da economia na costa atlântica brasileira[726]. Como descreve Nicolás Boscovich:

> *La Hidrovía Paraguay-Paraná es un corredor existente, de uso intensivo en épocas pasadas. Corumbá, ciudad histórica al margen del río Paraguay y frente a la localidad boliviana de Puerto Suárez, fundada en 1778, recibía navíos de mediano porte que navegaban el río de la Plata, el Paraná y el Paraguay llevando el trigo y el cemento argentino junto con los finos tejidos y productos para consumo de Francia e Inglaterra (...). El transporte de mineral en la región tiene, así mismo, más de 50 años. El hierro y el manganeso de las minas de Urucum, que abastecen a las siderúrgicas argentinas, llegaban al Japón en operaciones con transbordo en Nueva Palmira. Después de la guerra, los convoyes "Urucum" de la United Steel Co. comenzaron con el tráfico fluvial de mineral, construyéndose instalaciones de transbordo en ese puerto uruguayo. Bolivia también recibía a comienzos de siglo buques ultramarinos, y Miguel Suárez Arana fundó Puerto Suárez con un muelle para navíos procedentes de Rotterdam, Hamburgo y otros puertos europeos*[727].

---

[726] VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Notas para a Exposição da Conselheira Maria Luiza Viotti, Chefe da Delegação Brasileira junto ao Comitê da Hidrovia Paraguai-Paraná, na Reunião de Participação Pública, realizada em Campo Grande,* em 30 de novembro de 1996, p.1. Cópia enviada à Embaixada do Brasil em Buenos Aires, pelo fax ARTBREM 28, de 17/02/97.

[727] BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999. pp. 87 e 88.

O rio Paraguai entre Corumbá e Cáceres constitui trecho crítico[728] por incluir o Pantanal Mato-Grossense, de vital importância para a manutenção da diversidade biológica e da regulação dos recursos hídricos de toda a bacia do Paraguai-Paraná, que produz efeito positivo na navegação, ao estender o período de águas profundas. "Qualquer mudança drástica no ecossistema poderá afetar os cinco países beneficiários da Hidrovia e provocar impacto ambiental importante"[729]. Advém também daí o poder de influência do Brasil, ao deter o controle das nascentes dos rios que compõem a Hidrovia. Nessas condições, nos sistemas de corrente livre, como o do Paraguai-Paraná, a capacidade de tráfego é condicionada pela limitação de calado e pelos obstáculos naturais que dificultam e restringem a passagem de embarcações, formando gargalo no tráfego normal[730]. Não obstante,

---

[728] As condições de navegação diferem nos trechos Cáceres/Barra Norte do Bracinho e Barra Norte do Bracinho/Corumbá, em decorrência de suas características morfológicas distintas. No caso específico dos dois trechos mencionados, esses obstáculos apresentam-se nos segmentos de curvaturas muito acentuadas, que exigem o desdobramento dos comboios ou não permitem o cruzamento de embarcações e, portanto, limitam a capacidade de tráfego. INTERNAVE ENGENHARIA. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica. Relatório Final,* Vol. I, São Paulo, 1990, p. 2.3/141. No primeiro trecho, onde se encontra o Porto de Cáceres, o rio Paraguai segue curso sinuoso entre colinas baixas em vale e planície aluvial bem definidos, e apresenta durante três meses do ano calado máximo entre 1,2 e 1,5 m, em anos secos e normais, sendo que nos nove meses restantes pode flutuar entre 1,5 e 2,3 m. No segundo trecho, o rio possui morfologia completamente distinta, é bastante estreito, variando sua largura entre 40 e 100 m. O calado máximo flutua entre 1,3 e 2,4 m, durante seis meses em anos secos, e entre 1,8 e 2,7 m em anos normais. Para os outros seis meses, o calado disponível varia entre 2,4 m e 2,9 m em anos secos e entre 2,7m e 3,2 m em anos normais. Enquanto a capacidade máxima de empuxo no primeiro trecho, limitada por curvas acentuadas, é de 22 metros de largura por 150 m de comprimento, no segundo, a largura reduz-se para 11 metros, mantendo-se o comprimento. CCT (?). *Términos de Referencia de los Estudios de Ingeniería y Plan de Ejecución para la Hidrovía Paraguay-Paraná, desde el Puerto de Nueva Palmira a Cáceres*. Módulo B (obras de médio e longo prazos), encomendados ao Consórcio HLBE.[S.l.] [199?]. pp. 8-9.

[729] CCT (?). *Términos de Referencia de los Estudios de Ingeniería y Plan de Ejecución para la Hidrovía Paraguay-Paraná, desde el Puerto de Nueva Palmira a Cáceres*. Módulo B (obras de médio e longo prazos), encomendados ao Consórcio HLBE. [S.l.] [199?]. p. 7.

[730] Cabe assinalar que a capacidade de tráfego está intimamente ligada à espera das embarcações nas passagens difíceis e, portanto, o fluxo muito elevado de comboios condicionados a esperas acaba tornando o transporte antieconômico.

"as exigências da navegação fluvial e as características dos rios permitem o seu aproveitamento econômico nas condições de 'corrente livre'"[731]. A versatilidade do transporte na Hidrovia, que admite o uso de comboios compostos por barcaças e um empurrador, passíveis de configurações variadas, permite atribuir tratamento diferenciado à região do Pantanal.

Esse aproveitamento viabiliza-se, no entender das autoridades brasileiras, por meio da utilização racional do sistema Paraguai-Paraná, que pressupõe a adaptação das embarcações ao rio e não o contrário, o que significa que serão mínimas as intervenções no rio Paraguai, ficando descartados custos ambientais que pudessem advir de obras estruturais. O uso de embarcações apropriadas, aliado às obras de instalação e melhoria da sinalização, balizamento e dragagem de manutenção já permitem garantir, no trecho brasileiro, franca navegação aos comboios, durante o ano todo, 24 horas por dia[732] e maior segurança e confiabilidade do transporte[733].

Outra área sensível do ponto de vista ambiental no trecho Cáceres/Corumbá é o Canal Tamengo, de jurisdição compartilhada com a Bolívia e de vital importância econômica para esse país, por constituir a única conexão entre seus principais centros de transporte regional, os Portos Suárez e Aguirre, e o sistema fluvial Paraguai/Paraná, através do Porto de Ladário, no Brasil. Parte de sistema hidrológico complexo, o Canal liga o rio Paraguai com a Lagoa Cáceres e atua

---

[731] Trata-se de opinião emitida pelo engenheiro Luiz Eduardo Garcia, na qualidade de assessor técnico principal junto ao CIH. VARGAS, Rosely. O Caminho das Águas. In: *Revista de Negócios.* Ano VI, n. 57, p. 19, abril, 1997.

[732] CIH. *Ata da Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004.*

[733] LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004. Transitam hoje pelo rio Paraguai comboios, cuja composição é limitada a até 16 barcaças de 1500 toneladas métricas. Daí a importância de tornar o Paraguai navegável também durante a noite, de forma a garantir o tráfego ininterrupto de embarcações e, em última análise, aumentar o potencial de transporte. HUGO, MAURICIO. Hidrovia Paraguai-Paraná. Um Projeto Sinônimo de Polêmica. In: *Rumos do Desenvolvimento*. Novembro/1997, p. 12.

como seu mecanismo de deságüe. Dependendo, portanto, do diferencial do nível das águas entre o rio e a Lagoa, a direção do fluxo hidráulico pode reverter-se, causando dificuldades. Nessas condições, qualquer mudança no equilíbrio hidrológico do sistema decorrente de eventual ampliação do Canal Tamengo poderia provocar impacto ambiental grave em áreas imediatas, inclusive no abastecimento de água potável para a população de Corumbá[734]. A importância atribuída pelos governos brasileiro e boliviano ao tema está refletida no Comunicado Conjunto dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Carlos D. Mesa, de 18 de novembro de 2003, no qual fazem a seguinte menção à HPP:

Os Presidentes coincidiram que a Hidrovia Paraguai-Paraná constitui um eixo de desenvolvimento sócio-econômico binacional e regional. Nesse sentido, determinaram o exame de medidas que, preservando o meio ambiente, facilitem a navegação e as operações fluviais nas águas jurisdicionais da Bolívia e do Brasil e a busca de uma solução para a questão da tomada de água no Canal Tamengo[735]. (grifo da autora)

2. A evolução da posição brasileira e sua influência no processo negociador

As características do programa de melhoria das condições de navegabilidade da Hidrovia evoluíram desde as primeiras tratativas e

---

[734] As profundidades das águas do Canal variam entre 1,0 m e 6,0 m, de acordo com os níveis do rio Paraguai, o que o limita a utilização sazonal, que corresponde geralmente ao período de janeiro a junho, coincidente com a época da colheita. Portanto, as dimensões máximas de empuxo aceitáveis naquele trecho correspondem às do trecho Assunção/Corumbá, 38 m de largura, 280 m de comprimento e calado de 2,4 m. CCT (?). *Términos de Referencia para el Mejoramiento de las condiciones de Navegación en la Hidrovía Paraguay-Paraná desde el Puerto de Santa Fe a Corumbá y en el Canal Tamengo,* Módulo A (obras de curto prazo), encomendados ao Consórcio HLBE. [S.l.] [199?]. pp. 8-10.

[735] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado Conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República da Bolívia, Carlos D. Mesa. Brasília. 18 nov. 2003. Disponível em <www.mre.gov.br/portugues/imprensa/

estudos de viabilidade técnico-econômica, que não levavam em conta, na medida necessária, os aspectos ambientais nele envolvidos.

As repercussões negativas no Brasil e no exterior causadas pelas conclusões a que chegaram esses estudos induziriam à construção de consenso, no âmbito do CIH, em torno da relevância do componente ambiental, transformando-o em uma de suas vertentes mais importantes. Com o objetivo de imprimir caráter sustentável ao projeto, atentou-se para que os termos de referência dos estudos posteriores passassem a priorizar a análise dos impactos ambientais; reforçou-se a capacidade técnica do CIH na matéria, com a contratação de especialista em meio ambiente e a criação de grupo assessor ambiental, constituído por representantes das autoridades ambientais dos cinco países e, em agosto de 1995, foram iniciadas consultas com entidades ambientalistas interessadas na Hidrovia[736].

---

nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2014>. Acesso em: 13 mar. 2004. O governo brasileiro tem procurado formas de atender a reivindicação das autoridades bolivianas para que se flexibilizem as Normas de Procedimento da Capitania Fluvial do Pantanal, a fim de viabilizar o tráfego de comboios formados por 4 balsas, no trecho compreendido entre o Farolete Balduíno e o sistema de captação de água da cidade de Corumbá, em lugar de 2 permitidas atualmente. Na avaliação das autoridades bolivianas, a obrigatoriedade de desmembramento dos comboios no Canal Tamengo prejudica a economia do país. No entanto, a principal dificuldade de atender integralmente as necessidades da Bolívia deve-se à existência de obstáculos naturais e artificiais naquela área. Além de apresentar larguras e profundidade reduzidas, em alguns trechos e em algumas épocas do ano, conta com a presença de construções como o sistema de captação de água da cidade de Corumbá e o Farolete Balduíno. Portanto, a alteração das normas para permitir a passagem de comboios com configuração (2x2+1) em regime de tempo integral dependeria da eliminação desses obstáculos artificiais. MELO, Renato Batista de. *Considerações sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná.* Brasília: Marinha do Brasil. Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais, 1º de setembro de 2004. pp.7-9. Note-se que, por ocasião da reunião bilateral Brasil/Bolívia, realizada em Santa Cruz de la Sierra, nos dias 20 e 21 de maio de 2004, ficou decidido que quando o nível de água no canal for igual ou maior a 1,5 m, a navegação será permitida para comboios de dimensão 2x2+1, com empurrador de dois eixos e potência de 900 HPs. Em caso de propulsores que não cumpram esse requisito técnico, ficou mantida a dimensão máxima anterior, ou seja, 2x1+1. Por outro lado, quando o nível de água do canal for inferior a 1,5 m, só será permitida a navegação de comboios no formato 1x1+1.

[736] VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Notas para a Exposição da Conselheira Maria Luiza Viotti, Chefe da Delegação Brasileira junto ao Comitê da Hidrovia Paraguai-Paraná, na Reunião de Participação Pública, realizada em Campo Grande,* em 30 de novembro de 1996, pp. 4 e 5. Cópia enviada à Embaixada do Brasil em Buenos Aires, pelo fax ARTBREM 28, de 17/02/97.

Nesse processo de consultas à sociedade civil, a reunião realizada em dezembro de 1995 em Maldonado (Uruguai) constituiria ponto de inflexão nos rumos do projeto ao resultar em acordo entre o CIH e as organizações não-governamentais sobre algumas questões. De especial importância foi o entendimento de que a elaboração dos estudos técnicos passaria a levar em consideração a natureza diversa dos ecossistemas da região e a conferir tratamento diferenciado ao Pantanal, buscando preservar suas características naturais[737]. Ficava assim iniciado o processo de incorporação do princípio do desenvolvimento sustentável ao projeto.

No caso do Brasil, o compromisso com a preservação do meio ambiente passou a ser expresso no mais alto nível[738] e o consenso alcançado no âmbito do CIH refletiu-se no plano interno na visão convergente das autoridades competentes de que deveriam ser descartadas intervenções de caráter estrutural no trecho do Pantanal. Essa percepção emanava não apenas das considerações de ordem ambiental, mas também da convicção de que a melhoria das condições de navegação no trecho brasileiro poderia ser lograda mediante ações de sinalização, balizamento e obras de manutenção[739]. Os dados estatísticos referentes ao aumento do fluxo de tráfego na Hidrovia e aos investimentos do setor privado na renovação e ampliação da frota confirmam hoje essa convicção. Efetivamente, os Termos de Referência dos estudos previstos para o Módulo B-2, realizados pelo Consórcio TGCC, incluíram a exigência de proposta de medidas de mitigação de eventuais impactos e de conservação ambiental e a adoção, como metodologia de

---

[737] Estes mesmos pontos já haviam sido colocados pelas organizações não-governamentais durante a primeira reunião que mantiveram com os representantes do CIH, em Buenos Aires, em 22 de agosto de 1995. Ver em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado à Imprensa, Infocred n. 417,* de 30/08 de 1995.

[738] CARDOSO, Fernando Henrique. *Carta dirigida aos Deputados Richard S. Howit, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Laura Gonzales Alvarez e Honório Novo, Membros do Parlamento Europeu e das Comunidades Européias.* Brasília, 5 de setembro de 1995.

[739] Viotti.. *Notas para a Exposição da Conselheira Maria Luiza Viotti, Chefe da Delegação Brasileira junto ao Comitê da Hidrovia Paraguai-Paraná, na Reunião de Participação Pública, realizada em Campo Grande,* op. cit., p. 6.

trabalho, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), de acordo com as legislações dos países envolvidos, o que atendia aos interesses brasileiros[740].

Não obstante, as discussões em torno do projeto Hidrovia voltaram a acirrar-se em agosto de 1997, quando organizações não-governamentais, como o WWF, divulgaram amplamente as conclusões de relatório independente[741]. Apontavam impactos ambientais negativos decorrentes das alternativas de projeto executivo propostas pelos consórcios HLBE e TGCC. Dentre esses impactos, figuravam o rebaixamento do leito do rio Paraguai e a conseqüente destruição de parte do Pantanal Mato-Grossense[742], além de trazer poucos benefícios econômicos para as populações envolvidas.

---

[740] CCT (?).*Términos de Referencia para la Evaluación del Impacto Ambiental en el Desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná*. Módulo B2, encomendados ao Consórcio HLBE. [S.l.] [199?].pp. 1-4. Foram encaminhados à Embaixada do Brasil em Buenos Aires, por *Circular Postal DAM-I n. 163/95*, de 31/08/95.

[741] Sobre o assunto ver em: PANAYOTOU, Theodore. A Hidrovia Paraguai-Paraná: Perspectiva de um Economista Ambiental. In: DUNNE, Thomas et al. *O Projeto de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Relatório de uma Análise Independente*. Brasília: Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural (CEBRAC) e Environmental Defense Fund (EDF), Capítulo Oito, 1997; WWF. *Realidade ou Ficção: Uma Revisão dos Estudos Oficiais da Hidrovia Paraguai-Paraná.* Toronto, Canadá: WWF, 1999; e SOLBRIG, Otto, et al. *Hidrovía: Bright Future or Development Nightmare?* Cambridge, MA: Harvard University, 1996.

[742] A propósito das conclusões a que chegaram cientistas independentes de que as obras de melhoria propostas pelos consórcios HLBE/TGCC causariam rebaixamento do rio Paraguai, com efeitos adversos no Pantanal, comentava o Engenheiro Luiz Eduardo Garcia, na qualidade de assessor técnico do CIH à época, que "*para a navegação, quanto mais profundo o canal, ou seja, mais alto o nível d'água, melhor. Isto é: quanto maior a quantidade de água, guardados alguns limites, melhor. O Pantanal exerce um efeito regulador sobre a quantidade de água (alguns o definem como efeito 'esponja'), liberando vagarosamente a água armazenada durante as cheias ao leito principal, permite que o nível de água mais abaixo no Rio Paraguai, mantenha-se mais alto por períodos mais longos, mesmo durante a época das secas, o que favorece enormemente a navegação por períodos mais longos. Assim sendo, quem poderia propor, em sã consciência, intervenções no rio para exatamente diminuir esse efeito, e como conseqüência direta, resultar na diminuição dos níveis de água, que é exatamente o contrário que se pretende conseguir?*". Ver em Carta dirigida pelo Engenheiro Luiz Eduardo Garcia ao então Ministro Conselheiro na Embaixada do Brasil em Buenos Aires, Pedro Mota, em 28 de agosto de 1997. Disponível no arquivo da Embaixada.

As críticas das organizações não-governamentais aos resultados insatisfatórios emanados dos estudos conduzidos pelos consórcios HLBE e TGCC, somadas às apresentadas pelo Corpo de Engenheiros das Forças Armadas dos EUA a respeito do Estudo de Impacto Ambiental[743], marcaram fortemente os trabalhos da XXV Reunião do CIH[744]. O impacto dessas críticas, até então subestimado, serviu para conscientizar as delegações da importância de se adotar atitude mais cautelosa em relação às recomendações dos estudos e à implementação imediata das obras, posição que a delegação brasileira defendia, sem prejuízo da prioridade que atribuía ao melhoramento do potencial de navegação pela Hidrovia[745]. Assim, decidiram as delegações, naquela ocasião, elevar o tratamento da temática do meio ambiente à Reunião de Chanceleres[746].

As recomendações e conclusões do MMA sobre os resultados dos estudos relativos ao impacto ambiental do desenvolvimento da HPP (Módulo B2) seriam decisivas para a reorientação do projeto ao indicar a necessidade de que fossem complementados:

> Verificou-se que os estudos apresentados carecem de dados e informações para determinar as intervenções físicas

[743] Por solicitação do então Presidente do Paraguai, Wasmosy, ao então Presidente dos EUA, Bill Clinton, os técnicos do Corpo de Engenheiros das Forças Armadas dos EUA procederam a apreciação do Estudo de Impacto Ambiental realizado pelo Consórcio Taylor e Associados, com o objetivo específico de analisar alternativas à proposta de derrocamento de Remanso Castillo, um dos passos mais críticos, localizado nas proximidades de Assunção. (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular telegráfica n. 32950,* de 22/10/97).

[744] A avaliação de que, embora os referidos estudos representassem importante diagnóstico da região, não apresentavam fundamento suficiente para a conclusão de que os impactos das obras propostas seriam reduzidos e moderados, coincidia com os comentários do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA).

[745] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular telegráfica n. 32950,* de 22/10/97.

[746] CIH. *Informe Final de la XXV Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná,* realizada em Montevidéu, nos dias 9 e 10 de outubro de 1997.

> passíveis de serem executadas. Para tanto, torna-se necessário (sic) a complementação de estudos anteriormente à definição e/ou execução de qualquer tipo de intervenção. Em função das conseqüências que advirão dos derrocamentos e retificação de canal ao longo da Hidrovia, entendemos que os modelos hidrológicos apresentados nos estudos deverão ser mais detalhados quanto à dinâmica fluvial da bacia dos rios Paraguai e Paraná, anteriormente à realização desse tipo de obras[747].

A questão ambiental foi então interiorizada nas discussões nos níveis técnico e político e estaria na base da mudança de enfoque que marcaria a partir de então a condução das negociações no âmbito do CIH. O desenvolvimento da Hidrovia passaria a ser norteado pelo respeito ao meio ambiente e na medida de sua justificativa econômica e do real benefício para as populações em sua área de influência, porém não sem que antes se vencessem resistências que provocaram verdadeiro embate, levando o Brasil de posição de isolamento à de catalisador do consenso em torno dessa questão.

Na II Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT), os países já apresentavam propostas de seus respectivos planos de ação de curto prazo para o melhoramento da Hidrovia, em que a preocupação com a adoção de Plano de Gestão Ambiental e, em especial, com a definição de critérios e parâmetros de preservação ambiental a serem adotados por todos os países, passava a dominar as discussões técnicas, elevando-se o tema à instância política máxima. A esse propósito, dadas as disparidades das legislações ambientais internas, a Secretaria Executiva do CIH recomendava, como já o havia feito anteriormente, "*elaborar en forma conjunta una legislación ambiental unificada, aplicable a*

---

[747] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Considerações sobre a Avaliação de Impacto Ambiental do Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná.* Brasília, [S.d.]., p. 7. Consta como Anexo II da *Ata Final da 2ª Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT),* realizada em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

la Hidrovía”[748], ou seja, adotar “*en lo posible un Regulamento Único, que permita ejecutar las acciones o actividades relacionadas con la Hidrovía en igualdad de criterio en toda la extensión de la misma*”[749]. Não deixava de ser esse um subterfúgio para contornar as dificuldades que seriam impostas pela rigidez da legislação brasileira sobre a matéria.

Reunidos em Montevidéu, os Chanceleres dos Países da Bacia reafirmavam a relevância atribuída à HPP como “fator de crescimento econômico e de melhoramento das condições de vida das comunidades da região, e que contribui ao processo de integração em curso entre seus países”. Ratificavam ainda sua disposição de propiciar o desenvolvimento da HPP por meio da ação coordenada e em “consonância com a necessária preservação do meio ambiente”. Com esse objetivo, destacaram a importância da criação do Foro Consultivo[750] e da formulação pelo CIH de Programa de Ação com base nos estudos técnicos disponíveis, “que preveja um planejamento seqüencial de melhoramentos, conforme as demandas da navegação e do transporte fluvial dentro dos parâmetros ambientais adequados”[751].

---

[748] SECRETARIA EJECUTIVA DEL CIH. *Programa de Mitigación, Monitoreo, Control y Minimización de Impactos Ambientales,* p. 3. Consta como anexo da *Acta de la 2ª Reunión de la Comisión de Coordinación Técnica (CCT),* realizada em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

[749] CCT. *Plan de Trabajo,* p. 7. Consta como anexo da *Acta de la 2ª Reunión de la Comisión de Coordinación Técnica (CCT),* realizada em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

[750] A criação do Foro Consultivo do Programa Hidrovia Paraguai-Paraná foi sugerida por ocasião da XXIV Reunião do CIH. O regulamento do referido Foro consta como *Anexo II do Informe Final de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Delegación del CIH,* realizada em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, em 28 de maio de 1999 e sua reforma foi sugerida pela XXIX Reunião do CIH, em 2001. Ver também em *Declaración de Jefes de Delegación de la Hidrovía Paraguay-Paraná,* Santa Cruz de la Sierra, 28 de maio de 1999.

[751] CIH. *Declaração Conjunta da Reunião Extraordinária dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.* A referida Declaração foi assinada por ocasião da V Reunião Extraordinária de Chanceleres, realizada em Montevidéu, em 14 de dezembro de 1997. In: *Hidrovia Paraguai-Paraná. Documentos Básicos.* Coleção de Atos Internacionais, nr. 633. Brasília, 10 de março de 1998.

Durante a XXVI Reunião do CIH já se haviam registrado alguns avanços nas discussões sobre a elaboração de programa de ação de melhoramentos da HPP que contemplasse os aspectos de infra-estrutura e gestão ambiental, a partir das propostas de iniciativas que seriam definidas pelos países. Ao mesmo tempo, para dissipar percepções equivocadas na opinião pública sobre a Hidrovia, emitiu-se comunicado de imprensa, que, com a Declaração Conjunta dos Chanceleres, consubstanciava a posição do CIH, que refletia os elementos essenciais da posição brasileira.

Colocava-se em evidência no referido comunicado o aspecto histórico da utilização da Hidrovia, tradicionalmente utilizada como via navegável natural pelos cinco países, enfatizando que não se tratava, portanto, de criar via fluvial artificial. Nesse sentido, o programa de ação passaria a contemplar "*las condiciones de seguridad y confiabilidad para la navegación de embarcaciones de características similares a las ya existentes, de una manera coordinada entre los cinco países*"[752].

Esse programa viria a ser composto de tarefas de dragagem em passos críticos, de sinalização e de balizamento, que buscam "*aprovechar las condiciones naturales del río con mínimas acciones en determinados puntos del actual curso navegable*". Por sua vez, tais ações seriam levadas a cabo de forma a "*asegurar el mantenimiento del régimen hidrológico de los ríos* y *de ese modo garantizar el equilibrio ambiental existente, en particular en el ecosistema del Pantanal y serán implementadas conforme las demandas económicas, sociales y de sostenibilidad ambiental*"[753]. Sinalizava-se a intenção de buscar o equilíbrio que permitisse a melhor utilização da via fluvial com o menor impacto ambiental, premissa que sintetiza a posição brasileira.

---

[752] CIH. *Comunicado de Prensa sobre una supuesta Hidrovía artificial en los ríos Paraguay y Paraná*, de 06 de março de 1998. Consta como Anexo VIII da XXVI Reunião do CIH, realizada em Assunção nos dias 05 e 06 de março de 1998.

[753] *Ibidem.*

Não demoraria até que, naquele mesmo mês, fossem reavivadas antigas desconfianças de que o Brasil estivesse abandonando o projeto por temer seus impactos ambientais, desta vez, em decorrência de controvertidas declarações à imprensa do ex-presidente do IBAMA, Eduardo Martins. Da forma como apresentadas, afirmações do tipo "o país acredita hoje que esse projeto não tem muito valor estratégico e que colocaria em risco o Pantanal"[754] realmente induziam a pensar que o Brasil pretendesse inviabilizar o projeto. Essas declarações estavam na raiz das divergências entre o Ministério dos Transportes e o IBAMA, que viriam à tona quando da ação civil pública que levou à suspensão das obras no trecho brasileiro. O impacto dessas declarações foi logo atenuado mediante esclarecimentos de que reafirmava Martins a intenção do governo brasileiro de implementar as obras propostas pelo Consórcio HLBE para o trecho brasileiro, justificáveis do ponto de vista da segurança da navegação, desde que não afetassem o regime hidrológico e o ecossistema do Pantanal[755].

Embora se tivessem dissipado as dúvidas sobre o autêntico engajamento do Brasil, o assunto veio a repercutir no âmbito da IV Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT), ocasião em que a delegação do Paraguai solicitou esclarecimento sobre a questão. Não obstante, nessa mesma oportunidade, o Brasil reiterava sua defesa em favor da idéia de que os programas de monitoramento e de gestão ambiental deveriam ser definidos no âmbito do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o que requeria o conhecimento de todas as propostas de ações de manutenção e de melhoramento a curto, médio e longo prazos. Nesse sentido, o licenciamento ambiental, de forma coordenada entre os cinco países, seria o procedimento adequado para a avaliação

---

[754] As matérias publicadas sobre o assunto reproduzem entrevista do ex-presidente do IBAMA, Eduardo Martins, às Agências de Notícias ANSA e Reuters, uma das quais de Julio César Villaverde, de 20/03/98, intitulada "Brasil Suspende Participación en Hidrovía en el Cono Sur". Ver também em BRASIL. Embaixada em Assunção. *Telegrama n. 251,* de 23/03/98.

[755] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 34363,* de 23/03/98.

das propostas de ação no âmbito do CIH[756]. A partir de visão global de todas as intervenções previstas na Hidrovia, tanto as de manutenção quanto as de melhoramento, os EIA deveriam passar a ser complementados e analisados incluindo os programas de monitoramento e de gestão, no âmbito do licenciamento ambiental[757].

Essas idéias viriam a permear o PAI e o PGA, embora antes causassem impasse na VI Reunião da CCT, em Santa Cruz de la Sierra, em abril de 1999, e marcassem a XXVII Reunião do CIH. A divergência de visões quanto ao que deveria vir a ser o *Plano de Gestão Ambiental* e sua interação com o *Plano de Ação Integrado – Matriz de Atividades* colocou o Brasil, num primeiro momento, em posição isolada. Enfrentou-se a polarização de propostas brasileira e argentina que, embora já tivesse vindo à tona na V Reunião da CCT, cristalizou-se em Santa Cruz de la Sierra, com a adesão da Bolívia à posição assumida anteriormente pelo Paraguai e pelo Uruguai[758] em favor do documento argentino *Programa de Inicio Imediato*[759]. Esse documento derivara da proposta de PGA apresentada pela Secretaria Executiva do CIH na 3ª Reunião da CCT, que havia sido rechaçada pelo Brasil.

As posições defendidas por Brasil e Argentina eram estruturalmente opostas. Enquanto o Brasil atribuía ênfase ao

---

[756] *Requisitos ambientais necessários para a Hidrovia Paraguai-Paraná*. O documento consta como Anexo V da Ata da 4ª Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT), realizada em Buenos Aires, nos dias 15, 16 e 17 de abril de 1998.

[757] CCT. *Acta de la 5ª. Reunión de la Comisión de Coordinación Técnica (CCT)*, realizada no período de 27 a 29 de maio de 1998.

[758] Ver declaração feita pelas delegações da Argentina, Paraguai e Uruguai, registrada na Ata da V Reunião da CCT, realizada no período de 27 a 29 de maio de 1998, na qual defendiam , *intrer alia,* a idéia de que, para os projetos de engenharia futuros, dever-se-ia adequar os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) existentes para que servissem como instrumento de decisão para a aprovação das obras de envergadura para o melhoramento da HPP.

[759] O documento argentino intitulado *Programa de Início Imediato* consta como Anexo da Ata da VI Reunião da CCT, realizada em Santa Cruz de la Sierra, no período de 5 a 7 de abril de 1999.

componente ambiental ao vincular a aprovação final e a implementação do PAI à concomitante aprovação do PGA e ao início das atividades nele previstas, a Argentina e os demais países privilegiavam a conclusão do PAI e o início das obras, relegando a dimensão ambiental a tratamento menos relevante e menos ambicioso[760]. O distanciamento de posições fazia ver claramente que as atividades mais importantes no âmbito do CIH estavam divididas por visões diferenciadas, marcadas, por um lado, pela lógica do aproveitamento econômico e, por outro, pelas necessárias medidas ambientais compensatórias. Tratava-se de superar a dificuldade de encontrar o equilíbrio entre o aproveitamento econômico e a preservação ambiental para evitar que a oposição à voz uníssona do Brasil viesse a estancar a dinâmica da cooperação, com altos custos políticos.

Diante dessa situação, a delegação brasileira propôs-se empreender esforço de compatibilização dos documentos brasileiro e argentino sobre gestão ambiental e apresentar versão conciliadora em torno da sensível e decisiva questão. Apesar da intransigente resistência argentina no início das discussões, que ameaçava cristalizar o impasse surgido na VI Reunião da CCT, o documento brasileiro de conciliação reverteu o quadro parlamentar, com a adesão da Bolívia, do Paraguai e do Uruguai, vendo-se a Argentina obrigada a ceder, por encontrar-se em posição solitária.

Os avanços qualitativos alcançados no âmbito da CCT, em matéria de gestão ambiental e de sua inter-relação com o PAI, garantiram que a Reunião Extraordinária de Chefes de Delegação do CIH, realizada em Santa Cruz de la Sierra, em maio de 1999, atuasse como contraponto à XXVII Reunião do CIH. Marcada por alto grau de consenso, abria caminho para o que viria a ser a Declaração de Cuiabá, decisiva para a consolidação da HPP como instrumento de integração dos países da Bacia do Prata, pautado pelo enfoque integral

---

[760] BRASIL. Consulado em Santa Cruz de la Sierra. *Telegrama n. 099*, de 12/04/99, que relata os trabalhos dos grupos técnicos e da CCT que precederam a XXVII Reunião do CIH.

e pelo princípio do desenvolvimento sustentável. Aprovavam-se, naquela ocasião, o controvertido PGA, o PAI e o Regulamento do Foro Consultivo do Programa Hidrovia[761].

Esse resultado refletia vitória da diplomacia brasileira, em que se consagravam nossas principais posições, além de propiciar nova atmosfera e nova dinâmica nos foros técnico e político do programa Hidrovia. A densidade da ata da reunião justificou a emissão de Declaração Conjunta dos Chefes de Delegação, em que se enfatizava a decisão de aplicar a abordagem de visão de conjunto das intervenções na Hidrovia e promover o desenvolvimento sustentável da região de forma concertada com a sociedade civil.

Repetia-se, até certo ponto e em outro contexto, nessa fase das negociações, o padrão de comportamento que havia caracterizado o paradigma dos antagonismos, em que os dois grandes, Brasil e Argentina, procuravam cooptar os países menores para sua órbita de influência com o intuito de fazer prevalecer seus interesses nacionais. Não parecia ainda haver-se instalado um pensar regional na condução do projeto. Estava, por um lado, o Brasil preocupado em satisfazer as exigências legais internas, por outro, a Argentina buscando apressar o início da etapa de execução das obras, com o menor potencial possível de obstrução e de restrições aos seus interesses econômicos advindos do aumento do tráfego na Hidrovia. Como afirma Barbara Maria Happe, ao referir-se aos interesses específicos de cada país na Hidrovia, a "Argentina parece tirar o maior proveito econômico de todos"[762]. Não é por acaso que o governo argentino lutou por manter em Buenos Aires a sede da Secretaria Executiva do CIH, assumindo a

---

[761] CIH. *Informe Final de la Reunión Extraordinária de Jefes de Delegación del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná,* realizada em Santa Cruz de la Sierra, em 28 de maio de 1999.

[762] HAPPE, Barbara Maria. *Os Caminhos da Sustentabilidade. Cinco Anos depois da Rio 92. O Papel Político, Econômico e Social do Projeto Hidrovia Paraná-Paraguai (HPP) para o Brasil.* Marburg, Alemanha:Philipps- Universität Marburg. Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie, Institut Für Politikwissenschaft. Outubro, 1997. p. 28.

responsabilidade por todos os gastos administrativos daquele órgão. De acordo com o Artigo 20 de seu estatuto, a Secretaria tem, entre outras, a função de aconselhar o CIH nas suas decisões, atribuição que certamente gera a expectativa de que venha a fortalecer o poder de influência do governo argentino no processo negociador.

O relançamento do projeto Hidrovia[763], com nova feição, só viria a ser consubstanciado na Declaração de Cuiabá, assinada por ocasião da XXVIII Reunião do CIH. Impunha-se, a partir de então, a "estratégia de administração e execução do Projeto, com enfoque integral", perseguida pela diplomacia brasileira, ao mesmo tempo em que se "priorizava a execução de ações", em horizonte de cinco anos, condicionadas à realização dos estudos complementares considerados necessários pelo Brasil, de forma a "implementar as ações que surgem dos estudos realizados sobre impacto ambiental em cada etapa da execução e manutenção, realizando os monitoramentos e controles necessários, para mitigar os eventuais impactos negativos"[764].

Por força do mandato que lhe fora concedido na referida Declaração, a Secretaria-Executiva do CIH procedeu a gestões junto a organismos de crédito internacionais e regionais para obter financiamento aos estudos. Em junho de 2001, reunidos em Montevidéu, os Chefes de Delegação já aprovavam os Termos de Referência dos estudos complementares, para cuja elaboração muito contribuiu o Brasil. Contemplaram nossa posição de que se fazia necessário projeto executivo da Hidrovia como um todo, incluindo-se a realização de EIA, e a vontade das demais delegações de priorizar, no menor prazo possível, as obras de emergência em seus respectivos territórios. Interessante é notar que se reiterava ao mesmo tempo a identificação,

---

[763] A expressão "relançar" o projeto Hidrovia Paraguai-Paraná foi cunhada pelo novo Secretário-Executivo do CIH, que ascendia ao cargo, naquela ocasião.

[764] CIH. *Declaração de Cuiabá*, assinada por ocasião da XXVIII Reunião do Comité Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, em 26/10/2000. O texto da referida Declaração consta de BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 40036*, de 06/11/2000.

pelos cinco países, dos pontos críticos sujeitos a futuras obras de melhoramento da navegação em seus respectivos trechos, "de acordo com as prioridades estabelecidas internamente"[765].

Os progressos alcançados foram consolidados e instrumentalizados pela XXIX Reunião do CIH. A CAF confirmou o compromisso de financiar a contratação da empresa consultora encarregada de realizar os estudos, mediante licitação internacional; a Secretaria-Executiva do CIH foi investida de mandato para assinar o Acordo de Cooperação Técnica com a CAF, o que viria a concretizar-se na XXXI Reunião do CIH; foi aprovada a criação da Comissão de Contraparte Técnica (CCT)[766], responsável pelo acompanhamento do processo de seleção da empresa consultora e pela supervisão de seu trabalho; e decidida a modificação do regulamento do Foro Consultivo, de forma a torná-lo operacional no menor prazo possível. Ficavam, portanto, garantidas a participação dos cinco países no acompanhamento de todo o processo de seleção da empresa consultora

---

[765] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 41344,* de 21/06/2001, que relata os trabalhos da Reunião dos Chefes de Delegação do CIH, realizada em Montevidéu, em 13/06/04.

[766] Não confundir com a Comissão de Coordenação Técnica (CCT), criada durante a XXV Reunião do CIH, como órgão técnico consultivo do CIH nas definições e seguimento do Programa da Hidrovia Paraguai-Paraná (PHPP). Suas atividades compõem-se de reuniões de trabalho e/ou visitas técnicas, de avaliação, seguimento e/ou elaboração de estudos e informes necessários para o seguimento das atividades propostas e contidas no PHPP, elaboração e atualização do PAI e do PGA. A função principal da CCT é a de propor a adequação e compatibilização dos planos de ação dos países nos trechos da Hidrovia para permitir ao CIH definir as ações prioritárias para garantir o máximo benefício ao transporte fluvial. (Cf. COMISIÓN DE COORDINACIÓN TECNICA (CCT). *Plan de Trabajo*. *Anexo VI* – 9CCT, outubro de 2000). A CCT que acabava de ser criada, seria integrada por representante da CAF, da Secretaria-Executiva do CIH, um representante do setor privado (armadores da Hidrovia), em caráter de observador, e por dois representantes de cada país (um principal e um assessor, coordenador das comissões técnicas). Ademais, cada delegação nacional se reserva o direito de ser assistida em seu trabalho e nas reuniões pelos especialistas que decida convocar. Sua função de assessoria técnica restringe-se ao acompanhamento do processo de contratação e realização dos estudos complementares. (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 41767,* de 30/08/2001).

e de realização de seus trabalhos, bem como a nova feição do PMHPP, por meio da criação de instrumentos para vincular ações concretas à gestão ambiental e a estratégia de informação sobre o significado da Hidrovia[767].

2.1. Condicionantes da posição brasileira

A legislação ambiental brasileira influencia, delimita e determina as decisões políticas sobre a implementação da rede de infra-estrutura de transporte nacional e, indiretamente, da regional, tomando-se o caso específico da HPP, como visto anteriormente. Essa situação explica-se diante da falta de política ambiental comum no âmbito do Mercosul e do fato de ser o Brasil o país membro que conta com a legislação mais rígida nessa área[768] e certo poder de influência, entre outras razões, por deter o controle das nascentes dos rios.

No plano regional, as questões ambientais tiveram papel secundário nas negociações do Tratado de Assunção, limitando-se seu preâmbulo a registrar em tom declaratório, que "*la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales (...) debe ser alcanzada mediante (...) la preservación del medio ambiente*". Somente após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), a preocupação com a preservação do meio ambiente passou a ser incorporada às negociações do Mercosul, quando se estabeleceu a relação entre crescimento econômico e meio-ambiente, adotando-se

[767] Para o Brasil, a necessidade de que o CIH contasse com política de informação e divulgação de suas ações e programas junto à opinião pública nacional e internacional justificava-se sobretudo em decorrência da sensibilidade ambiental despertada pelo tema Hidrovia, freqüentemente explorado pela mídia, sem o devido conhecimento dos fatos. (Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 41767*, de 30/08/2001).

[768] A criação do Mercosul permitiu a conscientização ambiental no Cone Sul, graças às leis ambientais brasileiras mais rígidas que acabaram prevalecendo sobre as dos demais países membros.

o conceito de desenvolvimento sustentável[769]. Todavia, ainda se está longe de lograr a harmonização das legislações ambientais no Cone Sul:

> *Mercosur (...) has done little to formally address issues such as environmental impact of its multinational projects, including the Hidrovia. So far, environmental protection has only been mentioned with relation to the control of hazardous waste transportation between the Members and to the need to adopt measures to promote new technologies for environmental protection*[770].

Para evitar o nivelamento por baixo das normas vigentes brasileiras em matéria ambiental, procurou-se assegurar no Capítulo XV, Artigo 34, do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná, a prevalência das legislações internas "nenhuma das disposições do presente Acordo poderá limitar o direito dos países signatários de adotar medidas para proteger o meio ambiente, a salubridade e a ordem pública, de acordo com suas respectivas legislações internas"[771]. Tomavam-se ao mesmo tempo diversas precauções em vários trechos do Acordo e de seus Protocolos Adicionais com o intuito de

---

[769] Barbara Maria Happe, op.cit., p.16. Ver também Declaração de Canela, assinada em 21 de fevereiro de 1992, ocasião em que os presidentes do Mercosul se reuniram pela primeira vez para discutir a relação entre crescimento econômico e meio ambiente e comprometeram-se com o conceito do desenvolvimento sustentável.

[770] SILVEIRA, Mariana. *The South American Hidrovia Paraná-Paraguay. Environment vs. Trade*?, p. 10. Disponível no site <http://www.chasque.net/rmartine/hidrovia/articulos.html>. Acesso em: 15 nov. 2004.

[771] CIH. Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná. In: Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Documentos Básicos.* Brasília, Março 1998. p. 9. O artigo 7, Capítulo III, do Acordo, por sua vez, limita o escopo da compatibilização e/ou harmonização das legislações internas que se fará "*na medida em que seja necessário, para criar condições de igualdade de oportunidade, de forma tal que permitam a liberalização do mercado, a redução dos custos e a maior competitividade*", p. 3.

compatibilizar o incremento do tráfego da navegação na HPP com a proteção ao meio ambiente.

No plano interno, a diplomacia ambiental brasileira registrou salto qualitativo, a partir da Rio 92, havendo-se comprometido como signatário dos documentos dela emanados, dos quais são de particular interesse para o caso da HPP, a Convenção sobre Biodiversidade; a Convenção da Basiléia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito; o Protocolo de Montreal sobre a Proteção da Camada de Ozônio e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Dentre os instrumentos internacionais a que aderira anteriormente o Brasil, é de relevância a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 2 de novembro de 1973 e alterada pelo Protocolo de 17 de fevereiro de 1978.

Os fundamentos da política ambiental brasileira precedem a Rio 92 e repousam no alicerce da Constituição Federal de 1988, que já atribuía dedicação exclusiva ao meio ambiente, no capítulo VI, artigo 225. Enquadramento jurídico de nossa política ambiental, entre outras disposições, esse artigo considera o Pantanal Mato-Grossense patrimônio nacional[772]. De particular importância como uma das condicionantes da posição brasileira em relação à melhoria da HPP é o disposto no *caput* e no parágrafo 4º do artigo 10 da Lei 6.938, que estabelece:

---

[772] As disposições do Artigo 225 foram regulamentadas pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, modificada pelas Leis n. 7804, de 18/07/89, n. 8028, de 12/04/90, n. 9.966, de 28/04/2000, e 10.165, de 27/12/2000, cujas bases se assentam nos incisos VI e VII do artigo 23 e no Artigo 235 da Constituição Federal. A Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação são estabelecidos pela Carta Magna que determina no inciso I artigo 4º, ser um de seus objetivos "*a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*". A Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, prevê como um de seus objetivos, no inciso II, do artigo 2º do Capítulo II, *"a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável"*.

> A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente (...), sem prejuízo de outras licenças exigíveis" (...) "Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional e regional[773]. (grifo da autora).

Fazem ainda parte da legislação interna que baliza a política ambiental brasileira, e que mantêm relação direta com as intervenções na HPP, as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nr. 001, de 23 de janeiro de 1986, que estabelece as diretrizes gerais para uso e implementação de Estudo de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, e a nr. 237, de 19 de dezembro de 1997, cujo artigo 3º estabelece que "a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA)"[774].

---

[773] Licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (Cf. *RESOLUÇÃO n. 237, do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA),* 19 de dezembro de 1997). Impacto Ambiental Regional é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados. (Cf. *RESOLUÇÃO n. 237, do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA),* 19 de dezembro de 1997).

[774] O Estudo de impacto ambiental (EIA) compreende o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes

Sob esse pano de fundo, o compromisso formal assumido pelas delegações por ocasião da XXXII Reunião Plenária do CIH de proceder ao acompanhamento atento da evolução dos estudos complementares refletia o objetivo do governo brasileiro de evitar que os resultados dos estudos complementares viessem a merecer os mesmos comentários e críticas dirigidas aos que os precederam. Uma das principais críticas formuladas pelas organizações ambientalistas a esses estudos foi a de que não se coadunavam com a realidade ambiental dos países, sobretudo no Brasil, onde se impõe a presença do ecossistema do Pantanal Mato-Grossense, decretado "Reserva da Biosfera" pela UNESCO.

Fruto dessas críticas, iniciou-se, em dezembro de 2000, a polêmica sobre as obras de melhoria no trecho brasileiro, quando o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Mato Grosso impetraram ação civil pública contra o IBAMA, a Fundação

---

da implantação do projeto; a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos. (Cf. *RESOLUÇÃO CONAMA N. 001, de 23 de janeiro de 1986, artigo 6º e seus incisos).*O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) reflete as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental e contém no mínimo os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais; a síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto; a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade; a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência; a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas para os impactos negativos; o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; a recomendação quanto à alternativa mais favorável. (Cf. *RESOLUÇÃO CONAMA N. 001, de 23 de janeiro de 1986, artigo 9º e seus incisos).* Somam-se a essas disposições legais, *inter alia*, a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente, e a Lei n. 9.966, de 28 de abril de 2000, que estabelece os princípios básicos a serem obedecidos na movimentação de óleo e outras substâncias nocivas e perigosas em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios em águas sob jurisdição nacional.

Estadual do Meio Ambiente (FEMA) e a Macrologística Consultoria S.A.[775], a propósito da construção do Porto de Morrinhos[776], havendo o Juiz Federal da 1ª Região da Seção Judiciária do Mato Grosso, Julier Sebastião da Silva, concedido liminar ao pedido dos requerentes para

> suspender a validade de toda e qualquer licença ambiental eventualmente expedida pelos requeridos a atividades, empreendimentos ou equipamentos (dragagens, estradas de acesso aos portos, terminais portuários de todas as modalidades, sinalizações, etc.) no trecho do Rio Paraguai compreendido entre a cidade de Cáceres e a Foz do Rio Apa"; para determinar ao IBAMA "que se abstenha, doravante, de conceder qualquer licença ou autorização para ações interventivas na área fluvial mencionada, até que seja julgado o mérito desta lide[777].

Havendo o Governo Federal requerido a suspensão dos efeitos daquela liminar, para dar curso à construção do Porto de Morrinhos, em 31 de dezembro do mesmo ano, o Presidente do Tribunal Regional

---

[775] BRASIL. Seção Judiciária de Mato Grosso. Juízo da Primeira Vara. Processo no. 2000.36.00.010649-5, Cuiabá, MT, 19 de dezembro de 2000.

[776] O Porto de Morrinhos está localizado a 150 km ao sul de Cáceres, a jusante do trecho mais sinuoso do rio Paraguai. Esse trecho limita severamente as dimensões dos comboios que partem de Cáceres carregando soja. A construção do porto viabilizaria o transporte de soja por caminhão até Morrinhos, de onde embarcariam em comboios maiores, reduzindo consideravelmente o custo do frete. No entanto, a obra tem sido objeto de intenso debate. Os ambientalistas opõem-se à construção da estrada que ligaria Cáceres a Morrinhos, sob a alegação de que o aumento do volume de carga na região do Pantanal poderá causar danos ambientais ao ecossistema. A municipalidade de Cáceres empresta discreto apoio às ponderações dos ambientalistas, tendo em vista que a construção do porto de Morrinhos significará perda de mercado para o porto de Cáceres. (Cf. MELO, Renato Batista de. *Considerações sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná*. Brasília: Marinha do Brasil. Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais, 01/09/04. p. 5).

[777] BRASIL. Tribunal Regional da 1ª. Região. Petição n. 2000.01.00.139577-5/MT, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2000.

da 1ª Região (TRF) deferiu, em parte, a decisão do Juiz Federal, de forma a

> suspender a liminar concedida no tocante à invalidação das licenças ambientais dadas pelo IBAMA para dragagem rotineira e manutenção da Hidrovia Paraguai-Paraná, e de proibição de expedição de novas licenças nesse sentido da melhoria e manutenção da Hidrovia. Mantida fica a liminar na parte em que impede a concessão de licenciamentos parciais para a implantação da Hidrovia Paraguai-Paraná, pois, como o próprio IBAMA afirma, o licenciamento, nessa hipótese, incluindo a construção do Porto de Morrinhos, deve ser procedido como um todo"[778].

Ao longo desse processo, ficou clara a divergência de posições entre o Ministério dos Transportes e o IBAMA, havendo esse último, por vezes, denotado contradições em suas declarações, que contribuíram para a decisão exarada pelo Presidente do TRF, como se depreende do trecho acima citado. Ao justificar sua posição em favor de se proceder ao licenciamento ambiental como um todo, o IBAMA induziu à distinção entre *via navegável atualmente utilizada*, que corresponde ao *transporte secular ao longo dos rios Paraguai e Paraná* e o que se denomina *Hidrovia Paraguai-Paraná*, considerada como

> projeto de investimentos (...) de obras de engenharia pesada, visando o (sic) aumento do tráfego e do transporte de cargas [no âmbito regional], e a melhoria da segurança da navegação (...). Assim, ele seria tanto um projeto específico de infra-estrutura de transporte quanto, no longo prazo, um projeto de

[778] *Ibidem.*

> desenvolvimento regional. Nesse caso, o licenciamento ambiental deve ser procedido como um todo, em função do projeto que se pretende implantar[779].

Argumentava, ainda, o IBAMA, que o estágio em que se encontrava o EIA/RIMA relativo ao licenciamento do Porto de Morrinhos já permitia concluir sobre a necessidade de seu aprofundamento. Essas considerações levaram o Presidente do TRF à interpretação de que a suspensão dos licenciamentos já concedidos e a serem concedidos para a manutenção das condições de navegação poderiam inviabilizar o transporte de carga regional e, portanto, aqueles que já dispunham de autorização deveriam ser mantidos. Contrariamente, com base no princípio da precaução, os investimentos de engenharia pesada[780], com o objetivo de *implantar* o projeto Hidrovia, ficariam sujeitos à conclusão do EIA/RIMA para o licenciamento da Hidrovia como um todo[781].

As divergências entre os dois órgãos federais e as contradições do IBAMA fizeram-se tanto mais claras no julgado do agravo regimental interposto pela União Federal, inconformada com a decisão judicial, em que alegava o Ministro dos Transportes haver esclarecido ao Ministro do Meio Ambiente que a denominação Hidrovia era inadequada, tratando-se na realidade de via secular de navegação, ocasião em que notificava não pretender

> levar adiante o estudo para a implantação da Hidrovia contido nos Estudos de Engenharia e Viabilidade Técnico-Econômico

---

[779] *Ibidem.*

[780] Entendia o Presidente do Tribunal Regional Federal que a construção de novos portos e terminais, retificações de curvas dos rios, ampliação de curvatura, remoção de afloramentos rochosos, dragagens profundas e construção de canais para possibilitar a navegação comercial mais intensa poderiam causar graves danos à região pantaneira.

[781] BRASIL. Tribunal Regional da 1ª. Região. Petição n. 2000.01.00.139577-5/MT, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2000.

> do Melhoramento das Condições de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná, realizado pelo Consórcio Hidroservice-Louis Berger, devendo ser desconsiderado e, portanto, arquivado qualquer pedido de análise e/ou licenciamento a ele relacionado e pendente no Ministério do Meio Ambiente. Portanto, este Ministério não pretende implantar a prolatada hidrovia no rio Paraguai. Quem quizer (sic) navegar nas águas desta via trate de adaptar suas embarcações a ela por que ela não será adaptada às embarcações[782]. (grifo da autora).

Diante do novo posicionamento do Ministério dos Transportes, o IBAMA/MMA recuava em sua posição inicial sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental para toda a extensão do rio Paraguai. Encontrando contradições entre esta nova postura assumida pelo IBAMA e algumas de suas declarações anteriores[783], não via o Presidente do TRF razão para mudança na substância da matéria em decorrência de simples eliminação da denominação do objeto, no caso a Hidrovia. Entendia, sim, tratar-se de artifício para fazer prevalecer a avaliação e o licenciamento individual para cada instalação portuária ao longo do rio, o que o levaria a denegar provimento ao agravo regimental da União e a manter sua decisão original. Em março de 2001, mediante o fechamento do porto de Cáceres e do terminal CEVAL, contrariando aquela decisão superior, a União solicitou ao

---

[782] *Ibidem.*

[783] De acordo com o Presidente do TRF, o IBAMA se deixava trair quanto à idéia de não mais ser preciso licenciamento abarcando o todo, em função da mudança da denominação da Hidrovia, quando afirmava que "*Considerando o leque de impactos possíveis, ante a implantação de empreendimentos ao longo da via navegável – os quais somente serão efetivamente conhecidos após a realização de estudos ambientais específicos, que deverão considerar os empreendimentos já existentes e outros que venham a existir; no âmbito do licenciamento ambiental desses possíveis empreendimentos e do Porto de Morrinhos, se autorizado pela Justiça Federal, devem ser definidas medidas mitigadoras e programas de monitoramento ambiental, visando assegurar a preservação dessa via navegável*". BRASIL. Tribunal Regional da 1ª. Região. Petição n. 2000.01.00.139577-5/MT. Documento incompleto.

Presidente do TRF que esclarecesse ao Juiz Federal o alcance e os efeitos de sua decisão[784], em função do que aquele egrégio Tribunal exarou Acórdão, em 29 de março, pelo qual reafirmava que

> (...) o que estava funcionando deveria continuar funcionando. Assim, os portos e os terminais deveriam continuar operando, como vêm operando há anos; as dragagens rotineiras deveriam ser feitas. Proibida ficou a construção de novos portos e terminais, de dragagens profundas, de estradas de acesso, tudo isso com o propósito de viabilizar a implantação da Hidrovia Paraguai-Paraná. Isso está terminantemente proibido pela decisão desta Presidência[785].

Pelo princípio da precaução, ficava proibida a concessão de licenciamentos parciais para a *implantação* da Hidrovia, com o que a construção do Porto de Morrinhos ou qualquer outro só poderia ser iniciada uma vez concluído, pelo IBAMA, o estudo do conjunto do impacto ambiental e concedida a licença "observando esse estudo global"[786].

---

[784] Em reação à determinação do Presidente do TRF para que fossem prestados esclarecimentos em 24 horas sobre o descumprimento de sua decisão, o Juiz Federal, Julier Sebastião da Silva advertia para o fato de que a paralisação das atividades do Porto de Cáceres e do Terminal de Ceval decorriam de ato administrativo estranho ao Juízo, praticado indevidamente pela FEMA/MT e por omissão do IBAMA. A interpretação equivocada da decisão do TRF, levaria o Juiz Federal a determinar o prazo de 90 dias para que os portos já existentes e em funcionamento fossem devidamente licenciados ambientalmente pelo IBAMA, o que pressupunha a elaboração dos EIA/RIMA's para serem depois integrados ao EIA/RIMA geral da Hidrovia Paraguai-Paraná, sem o qual o projeto não poderia prosseguir. BRASIL. Seção Judiciária de Mato Grosso. Juízo da Primeira Vara. Processo n. 2000.36.00.010649-5, Cuiabá, MT, 23 de março de 2001.

[785] BRASIL. Tribunal Regional da 1ª. Região. Petição n. 2000.01.00.139577-5/MT, Brasília, DF, 22 de março de 2001. Ver também Decisão descumprida. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 25 nov. 2003. Disponível em <http://conjur.uol.com.br/textos/4851>. Acesso em: 03 jul. 2004; BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 41080,* de 03/05/2001; *Despachos Telegráficos n. 443, de 20/06/2003 e n. 989, para a Embaixada em Buenos Aires, de 28/11/2003.*

[786] BRASIL. Tribunal Regional da 1ª. Região. Petição n. 2000.01.00.139577-5/MT. Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2001.

Ao aproximar-se a fase de finalização dos estudos complementares, cujos termos de referência foram baseados naquele preparado, por decisão judicial, para o EIA/RIMA no trecho brasileiro, o imbróglio foi reavivado por nova ação civil pública intentada pelos Ministérios Públicos Federal e do Estado do Mato Grosso motivados pela concessão de licença a mais de cinco portos, fundamentada no conceito de que são partes distintas da Hidrovia. Por decisão do mesmo Juiz Federal, o IBAMA e as Fundações Estaduais do Meio Ambiente (FEMA/MT e FEMA/MS) ficavam novamente proibidos de conceder qualquer licença ambiental a empreendimentos, atividades e equipamentos isolados pertinentes à Hidrovia no trecho entre Cáceres e a Foz do Rio Apa, além de declaradas nulas as já concedidas. A decisão se deu, no caso das Fundações Estaduais, por fugir-lhes à competência a prática da concessão de licença, e, no caso do IBAMA, porque atividades daquela natureza devem ser licenciadas globalmente, a partir de um único EIA/RIMA para toda a Hidrovia, levando-se em consideração a vontade das populações diretamente atingidas, nos termos do artigo 225, inciso IV, parágrafo 4º da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nr. 7.804/89 e resoluções do CONAMA[787]. Ao se tratar de concessão de liminar, até o trânsito em julgado, as atividades destinadas a garantir a navegabilidade atual do rio Paraguai, como dragagens rotineiras, limpeza dos canais e sinalizações poderão manter-se em andamento por força do mencionado Acórdão, cabendo ainda a figura do recurso[788],

---

[787] BRASIL. Tribunal Regional da 1ª. Região. Petição n. 2000.01.00.139577-5/MT. Cuiabá, MT, 2 de setembro de 2004.

[788] Além de não poder expandir suas operações, deverão, de acordo com a decisão judicial, observar as prescrições oriundas do TRF – 1ª Região no tocante à não utilização de "*grandes embarcações, grandes comboios de chatas*", sendo que "*as embarcações não poderão usar as margens do Rio Paraguai como elemento de apoio à manobra; e que deverão empregar propulsores azimutais nos empurradores e elementos de produção de empuxo lateral avante do comboio, a fim de não danificarem as margens dos rios, nas curvas*", sob pena de terem interrompido o respectivo funcionamento. De acordo com informação do

interposto pela União ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em 28 de outubro de 2004[789].

Esse impedimento de ordem judicial agregaria respaldo legal e contornos definidos à posição brasileira de manter as seculares condições naturais do rio Paraguai em toda a extensão do território nacional e de solicitar a realização de estudos complementares. O rio deverá continuar sendo utilizado, por embarcações que se adaptem a suas características naturais, como sempre o foi, sem a execução de grandes obras de engenharia. Em outros termos, não se pretendia levar adiante o programa de melhoria da Hidrovia tal como recomendado pelos estudos realizados pelo Consórcio HLBE. Era preciso reorientar o projeto para o caminho da sustentabilidade.

3. Principais conseqüências da posição brasileira para o projeto Hidrovia

Embora a preocupação com o meio ambiente estivesse presente ainda que de forma genérica no próprio Tratado da Bacia do Prata e,

---

Capitão Fluvial do Pantanal à Justiça Federal, a única empresa de navegação que freqüenta o rio Paraguai, nos trechos críticos, já possui embarcações com propulsão azimutal e empurradores de proa. Veja MELO, Renato Batista de. *Considerações sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná.* Brasília: Marinha do Brasil. Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais, 1 de setembro de 2004. p. 7.

[789] BRASIL. Tribunal Regional da 1ª. Região. Processo n. 2003.36.00.010.649-5/1ª. Vara Federal-MT. Cuiabá, MT, 28 de outubro de 2004. O recurso fundamenta-se entre outros argumentos, "na percepção de que a Hidrovia é um recurso natural utilizado como via de livre locomoção de pessoas e cargas, respeitadas as condições de segurança impostas pela Capitania dos Portos e as próprias condições de navegabilidade do rio. Assim, as intervenções (como derrocamentos e dragagens) é que estão sujeitas ao licenciamento ambiental e não a hidrovia como um todo. No que se refere ao EIA-RIMA único, a decisão contraria a sistemática consagrada nos órgãos ambientais quanto ao licenciamento individualizado, onde, a cada nova atividade ou empreendimento são analisados separadamente, considerando seus os efeitos sinérgicos. Não há como avaliar, por meio de um EIA/RIMA ÚNICO, empreendimentos que poderão ocorrer no futuro. No EIA/RIMA é necessário descrever de forma detalhada o empreendimento proposto para avaliar seus efeitos no meio ambiente. Como fazer isso se você não sabe qual o empreendimento, sua localização, o produto que irá produzir ou transportar, etc? O Ministério dos Transportes deverá recorrer, pois, a manutenção da decisão compromete os empreendimentos futuros". NASCIMENTO, Alfredo Pereira do: depoimento [30 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

de maneira pontual, no Acordo de Transporte Fluvial pela HPP, a posição brasileira, agora justificada por decisão judicial, ganhava força e seria determinante para a recondução das negociações no âmbito do CIH.

Dois meses antes de se iniciar a ação civil pública originária da referida decisão judicial, os esforços de nossa diplomacia para consagrar a preponderância do componente ambiental sobre os demais culminaram na Declaração de Cuiabá e as decisões que a ela se seguiram marcaram a redução do ritmo de andamento das negociações, da área de intervenção e do escopo do projeto Hidrovia. Evitaram também o risco de o projeto caracterizar-se mais como somatória de intervenções nacionais segmentadas do que como iniciativa multinacional integrada a serviço do desenvolvimento sustentável regional, conforme o propósito originário que unira os cinco países em torno da idéia de revalorizar a via navegável.

Ao se introduzir a estratégia do enfoque integral ao projeto de futuras obras na Hidrovia[790], impunha-se também a necessidade de realização de estudos complementares, o que significaria procrastinar uma vez mais o cronograma de sua execução. Certamente, repetia-se, aos olhos de algumas delegações, a atitude que gerara os atrasos ocasionados ao longo do processo de aprovação dos termos de referência dos estudos e o recuo do Brasil com respeito às recomendações do Consórcio HLBE, custando-lhe a fama de

---

[790] Em decorrência da decisão judicial, o Ministério dos Transportes deverá contratar empresa para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) da HPP, no trecho brasileiro, cabendo à Administração da Hidrovia do rio Paraguai (AHIPAR) conduzir o processo de licitação, cujos termos de referência foram elaborados pelo IBAMA. Esses mesmos termos, que incorporam as considerações apresentadas pelos órgãos ambientais dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, pelo Ministério Público Federal e demais órgãos envolvidos, foram submetidos à apreciação dos demais países signatários do Acordo e serviram de base para a elaboração dos termos de referência dos estudos complementares, financiados pela CAF, imprimindo-lhes enfoque global. Assim, fundamentado nos termos de referência apresentados pela delegação brasileira, os estudos complementares marcaram uma mudança no tratamento das questões relativas à Hidrovia, ao redirecioná-lo para ótica voltada para as preocupações com o meio ambiente.

obstrucionista[791]. À medida que as considerações de ordem ambiental foram permeando de maneira crescente os debates técnicos e políticos do projeto HPP, a partir das críticas de que foram alvo os primeiros estudos de viabilidade, o próprio projeto técnico foi sofrendo redução[792].

---

[791] Barbara Maria Happe, op.cit., pp. 25 e 26.

[792] Ao subestimar os impactos ambientais de obras de engenharia de maior envergadura, previa o Estudo da Internave intervenções do tipo expansão de curvas e decorracamento de afloramentos rochosos, com vistas à abertura de canal de 50 m de largura e 3 m de profundidade, indiscriminadamente ao longo de toda a Hidrovia. Conforme comentava Jorge A. Fraga "*uno de los objetivos del Proyecto es poner al río Paraguay en condiciones de ser navegado con 10 pies, obra que podría tener gran incidencia en el futuro del sistema*". FRAGA, JORGE. A. Exposição feita no painel *Cuenca del Plata, Río de la Plata e Hidrovía: tendencias geopolíticas y esfuerzos de integración*, no âmbito do Simpósio *La Hidrovía Paraguay-Paraná,* realizado na Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, nos dias 19, 20 e 21 de outubro de 1992. In: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia.* Secretaría de Inteligencia de Estado. República Argentina, Vol. II, número 1, p. 118, Primer Cuatrimestre de 1993. Embora os estudos que se seguiram, realizados pelo Consórcio HLBE e TGCC, tenham introduzido diferença de tratamento para os trechos homogêneos Santa Fé/Assunção e Assunção/Corumbá, o Módulo B referia-se ainda ao desenvolvimento de "*un programa secuencial para proyectos de mejoramiento de la navegación a mediano y largo plazo para toda la vía fluvial desde el puerto de Nueva Palmira sobre el río Uruguay, al puerto interior de Cáceres, en Brasil*". CCT (?). *Términos de Referencia de los Estudios de Ingeniería y Plan de Ejecución para la Hidrovía Paraguay-Paraná, desde el Puerto de Nueva Palmira a Cáceres*. Módulo B (obras de médio e longo prazos), encomendados ao Consórcio HLBE. [S.l.] [199?]. p. 3. Continuava ainda esse programa seqüencial a contemplar, a exemplo do projeto proposto pela Internave, obras estruturais de envergadura, como o comprovam os termos de referência e as observações a seu respeito feitas pelo IBAMA na ocasião em que se divulgaram os resultados daqueles estudos. "O projeto considera extensas obras de engenharia fluvial, incluindo retificação de trechos de canal, dragagens, derrocamento de leito e outras intervenções de caráter estrutural, para tornar 3.442 km do rio em melhores condições de navegabilidade". De acordo com os Termos de Referência do Módulo B, "*Los adelantos en la navegación que se considerarán en el Módulo B incluyen dragado inicial, modificaciones a la alineación de los canales de navegación, estabilización de canales, rectificación de la hidrovía y regularización de los recursos hídricos y si se requiere, estructuras hidráulicas.* (Cf. CCT (?). *Términos de Referencia de los Estudios de Ingeniería y Plan de Ejecución para la Hidrovía Paraguay-Paraná, desde el Puerto de Nueva Palmira a Cáceres*. Módulo B (obras de médio e longo prazos), encomendados ao Consórcio HLBE. [S.l.] [199?]. p. 3). Ver em BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. *Considerações sobre a Avaliação de Impacto Ambiental do Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná.* Brasília, [S.d.], p. 2). Consta como Anexo II da *Ata Final da 2ª Reunião da Comissão de Coordenação Técnica (CCT),* realizada em Buenos Aires, nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

Os estudos complementares representaram salto qualitativo em termos de incidência do componente ambiental, o que determinou a redução da área de intervenção e do escopo do projeto. Excluía-se o trecho Cáceres/Corumbá do programa de melhoria, ficando restrito às intervenções de manutenção, e o Canal Tamengo passava a constituir o quilômetro zero do plano de futuras obras na Hidrovia. Os objetivos do projeto técnico restringir-se-iam às obras de dragagem e balizamento entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá e Santa Fé, limitando sua extensão a 2.800 km[793]. Com isso, a posição brasileira contribuía para nivelar por cima o grau de importância atribuída ao componente ambiental, consolidar o consenso em torno da otimização do uso da Hidrovia e aproximar o projeto das premissas básicas do novo paradigma da infra-estrutura na região, adotado pela IIRSA.

4. A posição brasileira e o novo paradigma da infra-estrutura sul-americana

Retomando alguns dos principais elementos inerentes ao novo paradigma de infra-estrutura que se instaura na América do Sul, verifica-se a relação de coerência, senão de coincidência, com aqueles que compõem a posição brasileira e foram transpostos para os parâmetros que norteiam a elaboração e futura execução do programa de melhoria das condições de navegabilidade da HPP. O desenvolvimento sustentável é um dos componentes fundamentais do denominado paradigma da eco-eficiência, o que o induz a ser regido pelo princípio da precaução, que garante minimizar os impactos ambientais adversos

[793] A execução dessas obras, que pressupõe a elaboração de plano de gestão e eventual mitigação ambiental, garantirá calado de navegação de 10 pés (3 metros) de profundidade em todo o trecho estudado e permitirá o uso da Hidrovia dia e noite, durante o ano todo, além de obedecer aos seguintes indicadores: canal de 100 metros de largura e 3 metros de calado; comboios de 290x50 metros (5x4 barcaças), capacidade média de 1.500 toneladas por barcaça e de 30.000 toneladas por comboio e colocação de 800 balizas. BASADONNA, Juan Antonio. Hidrovía Paraguay-Paraná. Buenos Aires, 2004. Documento digital.

dos projetos de infra-estrutura, por meio de estudos prévios de viabilidade. Determinada por esse princípio, a característica central do paradigma resume-se no planejamento do equilíbrio de três dimensões complementares, a perspectiva geoeconômica, a sustentabilidade ambiental e os parâmetros da máxima eficiência econômica, ambiental e social. No caso das vias fluviais, esse equilíbrio pressupõe a adequação do projeto ao ciclo hidrológico natural do ecossistema a que pertencem os rios.

O âmago do novo padrão de infra-estrutura física reside, portanto, justamente nas principais premissas da posição defendida pelo Brasil em relação à HPP, a manutenção das características naturais dos rios e a busca do equilíbrio entre a melhor utilização econômica e o menor impacto ambiental, com base no princípio da precaução, materializado no enfoque integral e na exigência do EIA/RIMA prévio. A convergência entre a posição brasileira e o paradigma da eco-eficiência faz-se tanto mais visível na afirmação do estudo que serviu de base para o lançamento da IIRSA:

> *(…) it is important to give balanced consideration to economic, environmental, and social viability, and to long-term repercussions (...) This balanced, ecological-economic planning process is the heart of the new paradigm(…). Development of this artery [Hidrovia Paraguai-Paraná] would create an important link between Bolivia, Paraguay, northern Argentina, and the Brazilian states of Mato Grosso and Mato Grosso do Sul. (...) A new-paradigm alternative would preserve the water resources of the Paraguay River and surrounding Pantanal wetlands. Improving the navigability of the existing waterway by upgrading signaling system between Buenos Aires and Cáceres, Mato Grosso, and linking the terminal with eastbound railway transport to Brazilian ports, would serve the economic requirements*

of the region for future export development of agricultural and mineral resources along the river. This alternative would avoid the unsupportable costs of dams – not only the enormous economic costs, but also the costs of environmental damages. Repair the mitigation of such damage, even if it were technically feasible, would be so prohibitively expensive that there is virtually no chance it would be undertaken"[794].

Como procurar-se-á demonstrar no próximo capítulo, a HPP só poderá cumprir sua função como instrumento eficaz de integração regional e de desenvolvimento sustentável se prevalecer o enfoque integral introduzido ao projeto, dados os esforços da diplomacia brasileira.

[794] SILVA, Eliezer Batista da. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America.* Estudo patrocinado por BCSD-LA, CVRD, CAF, AVINA Foundation, Bank of America, CAEMI, April 12, 1996. p. 13, 18 e 20.

Capítulo VIII

Perspectivas à luz da posição brasileira

Perspectivas à luz da posição brasileira

1. A posição brasileira e os novos rumos do projeto Hidrovia

A Declaração de Cuiabá afastou definitivamente a perspectiva de flexibilizar o componente ambiental, o que permitiria de certa forma adquirir ganhos em termos de tempo e de benefícios econômicos do uso compartilhado da Hidrovia, como teriam pretendido a Argentina e o Uruguai que, por serem detentores do centripetismo da desembocadura do Prata, se teriam beneficiado com o maior aumento possível do tráfego na via fluvial. Representou esse instrumento ponto de inflexão nos rumos futuros do projeto. A rigidez da posição brasileira com respeito à questão ambiental que, por diversas vezes, ensejou a interpretação de que estivéssemos retirando nosso apoio e inviabilizando a iniciativa, assumiria o que poderíamos chamar de papel corretor, evitando-se sua descaracterização como empreendimento pentanacional, de caráter integrador, voltado para o desenvolvimento sustentável do *hinterland* da Bacia do Prata, em particular, e da região, em geral:

> *A partir de la 'Declaración de Cuiabá', Octubre de 2000, los países acordaron actualizar y complementar el diseño del Programa de modo a encararlo como una obra de carácter 'integral', que pudiera ser financiada,*

licitada, adjudicada y administrada entre los cinco países, sobre la base de un acuerdo multilateral suscrito para ese fin[795].

Representava essa deliberação avanço em relação às recomendações dos estudos do Consórcio HLBE/TGCC, que conservavam as linhas mestras acordadas na I Reunião do CIH, segundo as quais cada país ficava livre para executar as obras em seu trecho nacional da maneira que considerasse mais eficiente, desde que não causassem perigo à navegação ou impacto ambiental incontrolável. Estendia-se a mesma diretriz aos trechos compartilhados, para os quais, quando não houvesse instrumento bilateral para reger a matéria, os países fronteiriços deveriam chegar a acordo sobre a responsabilidade e modalidade de execução, financiamento e pagamento dos trabalhos de melhoria e manutenção da Hidrovia[796].

À luz dessa diretriz, o sistema de financiamento recomendado pelo Consórcio careceria de uniformidade, prevalecendo o regime legal do país ribeirinho para a contratação das obras de melhoria. Ficava, assim, o desenho estratégico de execução das obras submetido ao critério da responsabilidade de cada país em suas águas jurisdicionais: "*Cada país será libre de ejecutar las obras por el sistema que considere más eficiente desde su punto de vista y necesidad, salvo que involucren modificaciones al régimen del río o se ponga en peligro la*

---

[795] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Criterios y Propuestas para la Adopción del Régimen Contractual. p. 2/4.

[796] CIH. *Informe Final de la Primera Reunión del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nova Palmira), realizada em Buenos Aires, em 7 de maio de 1990.* In: BOLIVIA. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Tratado. Actas. Informes. Hidrovía Paraguay-Paraná.* Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Diciembre, 1991. p. 24.

seguridad de la navegación o se causen impactos ambientales no admisibles"[797].

Essa recomendação assemelhava-se aos termos da Resolução nr. 25 que havia consagrado os princípios cardeais que regeram o aproveitamento dos rios internacionais na região na década de 70. Não apresentava nenhum avanço em relação às deliberações iniciais do CIH, também pautadas pelo critério da fragmentação e até certo ponto subjetivo no que diz respeito aos impactos ambientais. Muito pelo contrário, com elas se confundia. Aliada às conclusões a que chegaram os estudos do HLBE e do TGCC de que aqueles impactos no nível dos rios e suas velocidades seriam "*muy bajos o depreciables*", incidentes em períodos de águas baixas e assimilados pelo próprio declive natural dos rios[798], encerrava também considerável potencial de conflito com grupos ambientalistas.

Se acatada a recomendação, o programa da Hidrovia se teria encaminhado no sentido da consolidação de sua "*ejecución fragmentada*". Donde se pode afirmar que a razão de ser da atualização e complementação dos estudos, praticamente impostas pela rigidez da posição brasileira, viria a constituir a incorporação de estratégia adicional ao programa que permitisse a "*ejecución integral*" das obras e de sua manutenção[799], conservando-lhe o caráter pentanacional original e adicionando-lhe preocupação ambiental mais aguçada.

---

[797] COINHI. Informe Final. Criterio y Propuestas para la Adopción del Régimen Contractual, op.cit., p. 2/3. Referência ao Relatório Final do Consórcio Hidroservice-Louis Berger – EIH, Volume XIII, Capítulo 15 "Implementación Institucional y Administrativa de la Hidrovía".

[798] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Volumen VI, Información Ambiental, Capítulo 12 (Gestión Ambiental). p. 65.

[799] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Criterios y Propuestas para la Adopción del Régimen Contractual. p. 2/3.

A decisão de se proceder a estudos complementares para reorientar o projeto teve o mérito de fazer elaborar Plano de Gestão Ambiental para toda a Hidrovia e introduzir estratégia de desenvolvimento que considerasse a redução do alcance do projeto original de melhoria da HPP, mantendo-se intervenções mínimas no curso dos rios e excluindo-se o trecho do Pantanal, o mais sensível do ponto de vista ambiental[800].

Entretanto, de pouco adiantaria dispor de programa de obras de melhoria que obedecesse ao enfoque integral e sustentável sem viabilizar sua realização através de mecanismo adequado e eficaz de administração conjunta da Hidrovia pelos cinco países. Como o corrobora o Secretário-Executivo do CIH, "*el desafío más grande es un poco montar una organización capaz de ser ejecutiva para llegar en el menor tiempo posible a los mínimos acuerdos que necesitamos para empezar las obras*"[801].

Diante dessa nova dimensão que adquire o projeto, torna-se indispensável ingressar em terreno novo, o do Direito da Integração, estranho às experiências de aproveitamento de recursos naturais compartilhados no âmbito do Sistema da Bacia do Prata, que precederam o programa de revalorização da

---

800 COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Volumen IX, Plan de Gestión Ambiental. p. 13. O plano de futuras obras não prevê cortes de meandros e recortes de margens ou barrancas fluviais, reduz-se a dragagem em areia e a remoção de materiais duros de fundo, com uso de explosivos apenas para o passo Arrecifes e para o afloramento rochoso situado águas abaixo da ponte Remanso Castilho, no trecho paraguaio, onde se concentram os obstáculos mais críticos à navegação. Essas obras complementam-se com o balizamento da Hidrovia, que aumentará a segurança da navegação, e com obras de proteção aos pilares da Ponte General Belgrano, em território argentino.

801 BASADONNA, Juan Antonio (Secretario Ejecutivo - CIH): depoimento [20 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

HPP[802]. Traduziam-se essas experiências em acordos de natureza binacional[803], determinada pelos contornos do paradigma da confrontação voltado para a realidade nacional e, na visão de muitos analistas, para a conquista da hegemonia na região.

---

[802] É preciso não perder de vista que a melhoria das condições de navegabilidade dos rios que conformam a Hidrovia já era trabalhada no âmbito dos grupos de peritos (hoje denominados contrapartes técnicas) sob a égide do Tratado Bacia do Prata, conforme ressaltado no capítulo II deste trabalho, porém não como projeto unitário da Hidrovia como um todo. O sistema da Bacia do Prata originou-se em 1967 e concretizou-se em 23 de abril de 1969, mediante a assinatura do Tratado de Brasília. Um dos objetivos fundamentais do Tratado era lograr um acordo para a utilização das águas fluviais. Esse objetivo encontra-se plasmado no artigo 1º incisos (a) e (b) do Tratado de Brasília, sendo que já havia figurado anteriormente no ponto IV, A, da Declaração Conjunta emanada da I Reunião de Chanceleres (27 de fevereiro de 1967) e nos projetos enumerados na Ata de Santa Cruz de la Sierra (20 de maio de 1968). O que hoje se denomina projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná figura como Projeto A-4 na mencionada Ata de Santa Cruz. Ver em PARAGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Cuenca del Plata. Conferencias de Cancilleres. Documentos Básicos (1967-1977).* IX Reunión de Cancilleres, 5-8 de diciembre de 1977. pp. 11, 12, 44, 52.

[803] Constituem exemplos de acordos bilaterais que estabelecem regimes jurídicos para a exploração e administração de obras e instalações que se executem para cumprir o objeto dos referidos acordos e criam organismos interestaduais, com competência para a execução e administração das mesmas, *inter alia*, o Tratado do Rio da Prata e sua Frente Marítima, assinado pelos governos da República Argentina e a República Oriental do Uruguai, em 19 de novembro de 1973; e o Estatuto da Comissão Administradora do Rio da Prata, constituída pelo artigo 59 do Tratado anteriormente referido; o Acordo entre os governos da República do Paraguai e da República Argentina que estabelece a Comissão Mista Argentino-Paraguaia para o Rio Paraná (COMIP); Estatuto da Comissão Administradora do Rio Uruguai, aprovado por troca de instrumentos de ratificação entre a Argentina e o Uruguai, em 18 de setembro de 1976. O antecedente mais relevante e atual é o acordo e enquadramento de licitação pelo qual a República Argentina outorgou a consórcios privados mediante o sistema de Concessão de Obras Públicas, os trabalhos de dragagem e sinalização e a respectiva manutenção da via navegável de Santa Fé ao Oceano. A canalização estende-se via Paraná de las Palmas – Canal Mitre e Paraná Guaçu – Bravo até o Porto de Nova Palmira, no Uruguai. Essa experiência não pode, no entanto, ser extrapolada para a HPP, uma vez que se trata de trecho com profundidade oceânica, de jurisdição exclusiva argentina, ficando sujeita ao direito interno daquele país. Ver em COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, junio de 2004. Criterios y Propuestas para la Adopción del Régimen Contractual. pp. 2/7-2/9.

O novo contexto em que se desenvolve o projeto Hidrovia requer solução multinacional inovadora que garanta a utilização conjunta racional e ordenada da navegação fluvial, em proveito dos cinco países e do projeto de integração. Impõe-se para isso o desafio de preservar o enfoque integral das obras de melhoria que possa levar à consolidação de nova geopolítica na região, a da complementação e cooperação regional, ou, como queria Nicolás Boscovich, a da "*'competencia creadora', donde cada país maximice los factores económicos-físicos-geográficos que le son favorables (ventajas comparativas y competitivas) (...) con posibilidades de convertir el Mercosur en un nuevo centro de poder mundial"*[804].

O que antes parecia aos olhos dos chamados "dois grandes" ser veículo indutor de desagregação, do Centro-Oeste brasileiro, em relação ao eixo longitudinal, e do Norte e Nordeste argentinos, em relação aos eixos transversais, deveria agora servir de traço de união e de fator de competitividade regional[805]. A chave dessa transformação

---

[804] BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1999. p. 311-313. De acordo com Boscovich, o desenvolvimento seletivo dos setores mais competitivos de cada sócio do Mercosul permitirá acrescentar o "bem comum regional" do que considera ser uma incipiente comunidade de interesses nacionais. O Brasil seria o protagonista do transporte terrestre (rodovias e ferrovias), no interior mediterrâneo, graças a suas menores distâncias aos portos marítimos de águas profundas. A Argentina, por sua vez, seria convertida na protagonista do transporte em massa por águas interiores a longas distâncias, por contar com longos trechos de planície com os maiores caudais dos rios platinos que correm em direção ao centro geo-fluvial da desembocadura oceânica em seu território. Não quer isso dizer que estariam os dois países envolvidos em disputa por supremacias excludentes e satelizadoras como as que ocorreram em épocas passadas. Antes, tenderiam com isso a criar uma infra-estrutura múltipla, que se reverterá em benefício de todas as regiões produtoras. Poderão elas optar por fretes terrestres mais onerosos, porém mais rápidos, para as mercadorias perecíveis ou de alto valor agregado; ou por fretes fluviais mais econômicos para o transporte maciço de produtos não perecíveis, ou de menor preço de mercado.

[805] BOSCOVICH, Nicolás. *El futuro argentino en la Cuenca del Plata. La Hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata.* In: *Geopolítica. Hacia una doctrina Nacional,* Buenos Aires, año XVI, n. 40, p. 39, 1990.

reside na passagem gradativa do pensar nacional para o pensar regional que permita construir um modo de organização comunitária e, conseqüentemente, da noção de soberania à de responsabilidade compartilhada[806]. Trata-se, em última análise, de finalmente criar condições, em meio ao novo clima de cooperação, para resgatar o espírito original do Tratado da Bacia do Prata e dar cumprimento pleno ao disposto em seu artigo 1º, marco institucional do projeto HPP.

1.1. Breves considerações sobre Direito da Integração

Uma vez delimitado o escopo do programa de melhoria da HPP a intervenções mínimas e ambientalmente sustentáveis em determinados pontos do curso navegável[807], o cumprimento do disposto no artigo 1º do Tratado da Bacia do Prata dependerá da adoção de mecanismos apropriados que permitam a execução conjunta e integral do plano de obras previsto nos estudos complementares. Os esforços de identificação de mecanismos dessa natureza não podem escapar a breve incursão no campo do emergente Direito da Integração.

O Direito da Integração consiste de normas, condutas e valores que regem os processos de integração e as instituições que se criam para possibilitar

---

[806] A propósito das discussões sobre o projeto do Tratado da Bacia do Prata, defendia a Bolívia tese semelhante segundo a qual "*La Cuenca del Plata debería funcionar como una entidad destinada a ir perfeccionando cada vez más sus mecanismos, agregando, por ejemplo, una secretaría técnica, y llegando a construir en cierto modo una organización comunitaria, que pueda tener facultades, con el tiempo, para tomar decisiones supranacionales.* SÁNCHEZ-GIJÓN. *La integración en la Cuenca del Plata.* Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1990. p. 135. Menção à Ata 48 do CIC, pp. 12,13.

[807] Os princípios que levaram ao consenso sobre a realização de obras mínimas na HPP foram estabelecidos na XXVI Reunião do CIH, realizada em Assunção nos dias 5 e 6 de março de 1998 e consagrados na Declaração de Cuiabá, durante a XXVIII Reunião do CIH, realizada naquela cidade no dia 27 de outubro de 2000. Ver em *Comunicado de Imprensa. Sobre una supuesta hidrovía artificial en los ríos Paraguay y Paraná,* Assunção, 06 de março de 1998, consta como Anexo VIII da Ata da XXVI Reunião do CIH; e *Declaração de Cuiabá,* cujo texto é parte integrante da *Circular Telegráfica n. 40036/838,* de 06/11/2000, que relata os trabalhos da XXVIII Reunião do CIH.

seu desenvolvimento, atribuindo-lhes curso. De natureza política, a integração depende do ato de vontade soberana dos Estados de se associarem para viabilizar projeto comum de desenvolvimento. Nesse sentido, a delegação de competência a um órgão de integração para esse fim

> *(...) de ninguna manera puede reputarse una cesión de soberania. Nada hay más soberano que la decisión de un Estado que decide libremente asociarse con otros para un objetivo común, porque precisamente el acto de integrarse es manifestación plena de autodeterminación. En tal caso, puede ceder atribuciones, facultades, poderes, competencias o jurisdicción, pero la soberanía la retiene porque en ella se funda el acto libre de integrarse*[808].

Em matéria de criação de entidades administrativas e cessão de faculdades, é variada a gama de possibilidades de solução apresentadas pelo direito e pela prática internacionais[809]. O direito internacional evoluiu notavelmente nessa matéria em busca de soluções para a administração de sistemas hidrográficos internacionais que

---

[808] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente. p. 1/7.

[809] No direito internacional geral não existe nenhum tratado sobre aproveitamento dos rios internacionais. As únicas normas jurídicas válidas universalmente são de caráter consuetudinário. Algumas insituições científicas como o Institut de Droit International e a Associação de Direito Internacional fizeram esforço para codificar essas normas, de que são exemplo as Regras de Helsinki, adotadas pela International Law Association, durante sua V Conferência, em 1966. O princípio fundamental dessas regras é o conceito de “bacia” em lugar do de “rio” internacional e seu conseqüente uso razoável e distribuição eqüitativa das águas e de seus benefícios. Utiliza-se também, mais recentemente o conceito de “sistema hidrográfico internacional”. O capítulo IV das referidas Regras proclama a liberdade de navegação e reconhece a cada Estado o direito de exercício em seu território de seu poder de polícia de navegação. O artigo 18 do capítulo IV, por sua vez, estabelece o dever de cada

contemplam desde entidades supranacionais a simples coordenadoras destituídas de capacidade de execução[810].

Adquirem desde a forma de organizações internacionais no sentido clássico do termo até sociedades criadas no vácuo, não sujeitas a direito algum. A forma mais comum de dar tratamento unificado ao aproveitamento das bacias fluviais que atravessam vários Estados tem sido a celebração de tratado internacional. Existem outras possibilidades[811], dentre as quais a de se atribuir à entidade internacional a faculdade de ditar estatuto ou regulamento sobre a matéria, obrigatório para todos os interessados. Caso uma comissão fluvial seja privada dessa capacidade, que compreende imposição da norma de regulamentação, de verificação de seu cumprimento e de sanção, sua atividade reduz-se à de mero coordenador de informações dos Estados que a criaram. Como afirmava o estudo realizado pelo INTAL sobre a matéria, '*no existe experiencia satisfactoria en el mundo de que una hidrovía internacional sea regida por un ente meramente*

Estado ribeirinho de manter em boas condições o trecho do curso navegável de um rio ou lago sob sua jurisdição e de prevenir atos em seu território que provoquem perturbações em outras partes do rio. As bacias fluviais da América do Sul (Amazonas, Orinoco e do Prata) apresentam uma particularidade em relação às Regras de Helsinki. De acordo com a norma consuetudinária regional que as regulamenta, a livre navegação está sempre sujeita à autorização do Estado territorial.

[810] DURRIER, Mario A. e VAINHIGER, Carlos A. *Las Enseñanzas de Storni y la Situación Actual*. In: *Boletín del Centro Naval: La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración*, Buenos Aires, año 110, v. 109, suplemento nº . 763-G-11, p. 218, invierno 1991.

[811] Outras formas de administração compartilhada de bacias fluviais são: (a) o método pelo qual cada Estado adota um mesmo texto legislativo. Os Estados podem assumir em um tratado a obrigação de unificar as disposições legislativas sobre certa matéria. Porém, pode ocorrer também que a unificação tenha lugar sem a mediação de obrigação internacional. Nesta hipótese, pode-se lograr a unificação de leis internas sem que os Estados assumam obrigação no plano do direito das gentes. Isso significa que é possível conseguir a unificação de normas internas sem que os temas objeto dessa unificação deixem de pertencer ao domínio reservado do Estado; (b) pode acontecer que os Estados não logrem acordo quanto à norma de fundo, mas apenas sobre a lei nacional que regerá determinada atividade. Assim, os Estados poderão colocar-se de acordo para remeter à lei da bandeira da embarcação; à do Estado territorial, à do porto de origem, ou à do porto de destino, entre outras opções.

coordinador y carente de poder reglamentario"[812]. Além do poder de regulamentação e do mecanismo de solução de controvérsias, o sistema de tomada de decisões, intimamente ligado aos aportes que cada sócio realiza, constitui um dos elementos que definem o perfil da entidade administradora[813].

Emanado da vontade dos Estados, o ato da integração materializa-se pelo mecanismo contratual, que lhes permite aceder ao "*status que excede lo interno y supera a lo internacional*"[814], cuja natureza originária justifica a denominação "tratado-quadro", ou "tratado-mãe", categoria em que se incluem o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Tratado de Montevidéu, que criou a ALADI, (1980) e o Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul (1991). Como fonte de direito originário, os tratados-quadro revestem-se da autoridade de lei suprema, a cujas disposições devem acomodar-se os instrumentos de direito derivado, convênios especiais que permitem desenvolver e concretizar ulteriormente o conjunto de diretrizes gerais contido em seus tratados originários[815]. No caso do Tratado de Montevidéu, constituem instrumentos de direito derivado os Acordos de Alcance Parcial (AAP).

A propósito da preservação do perfil jurídico institucional do fenômeno da integração latino-americana, o Comitê Jurídico Inter-Americano da OEA emitiu *dictamen*, posteriormente à assinatura do Tratado de Assunção, em que conclui:

---

[812] INTAL. *Alternativas jurídico-institucionales para el funcionamiento definitivo del Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná.* Buenos Aires, 1991. BID/INTAL/DP 445/91. Publ. N. 360, p. 33.

[813] RAVINA, Arturo Octavio (Coord) et al. La organización institucional de la Hidrovía Paraguay-Paraná como programa de navegación internacional. In: *Integración Latinoamericana. Hidrovía Paraguay-Paraná: viejo cauce para una integración renovada.* Buenos Aires, INTAL, año 16, n. 168, pp. 24-26, jun. 1991.

[814] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente, op. cit., p. 1/7-9. Referência a Sergio Abreu Bonilla.

[815] *Ibidem.*

(...) para la preservación del perfil comunitario, se requiere que las constituciones nacionales sean adaptadas a las nuevas exigencias del derecho emergente (in fieri), para lo cual es recomendable que los estados que deseen avanzar por este camino, incorporen a ellas, si fuere necesario, las correspondientes habilitaciones para la delegación externa de ciertas competencias que hasta hoy habrían estado reservadas a sus órganos, como así también la explicación de las nuevas relaciones de supremacía y la admisión de una justicia común"[816].

Quanto a esse último ponto, considera o Comitê que pode vir a ser necessária a primazia do direito comunitário sobre o direito interno. Ao mesmo tempo, expressaram-se pronunciamentos doutrinários a favor de reforma constitucional que habilite a delegação de competências a organismos regionais, posição afirmada na jurisprudência de vários países da região[817]. Não obstante, existe acentuada assimetria entre as constituições dos países platinos com respeito a sua adaptação às mudanças exigidas pelo desenvolvimento e fortalecimento graduais do processo de integração. De uma forma ou de outra, as constituições dos cinco países dão acolhida ao fenômeno da integração, aqui representado no projeto HPP[818].

A HPP simboliza transição do paradigma da confrontação para outro de cooperação e complementação, de que é expressão máxima o Mercosul. O processo de integração do Cone Sul não foi concebido como processo puramente econômico-comercial. É também político ao

---

[816] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente, op. cit., p. 1/10. O referido *Dictamen* foi exarado pelo Comitê Jurídico Interamericano da OEA sob a presidência do Dr. Jorge Reynaldo Vanossi, em 6 de março de 1992.

[817] *Ibidem.*

[818] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente, op. cit., p. 1/16.

assentar-se na decisão inicial de mudar a realidade de quatro países[819]. Embora ainda não haja convergência de posições na área macroeconômica, aos poucos já se delineia a vertente político-institucional do bloco. A integração econômica e a política são processos que, a partir de agora, deverão desenvolver-se simultaneamente. Ainda que haja longo caminho a percorrer para aprofundar e consolidar a integração, já se está trabalhando conjuntamente para alcançar esse objetivo[820].

O próprio Tribunal Arbitral *ad hoc* estabelecido pelo Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias (Anexo III do Tratado de Assunção), recorrendo a fontes do direito comunitário europeu, pronunciou-se a favor de sistema jurídico que fundamente uma Comunidade de Direito, reconhecendo,

---

[819] GONÇALVES, José Botafogo. Palestra proferida na Universidade de Belgrano, em 29 de agosto de 2003. Notas tomadas pela autora. Ver também "*O Mercosul é um importante ativo econômico e político de seus membros, tanto pelos resultados já alcançados como pelas potencialidades ainda não exploradas. Seu revigoramento passa pela articulação simultânea da vertente de integração econômica e da vertente de cooperação*". VAZ, Alcides Costa. Mercosul: os desafios de um necessário revigoramento. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002. p. 323. Segundo HUGUENEY FILHO é possível identificar alguns aspectos centrais da agenda integracionista: (a) Consolidação aduaneira; (b) Aprimoramento das instituições; (c) Incorporação das normas ao direito interno; (d) Dimensão extracomercial; (e) Coordenação de políticas macroeconômicas; (f) Financiamento de projetos conjuntos e (g) Relacionamento externo. HUGUENEY FILHO, Clodoaldo. Apresentação. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

[820] São exemplos dos avanços na área de integração política, a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, o estabelecimento de uma Secretaria Técnica *"que es un embrión de un cuerpo autónomo e independiente de funcionarios"* e a inauguração de Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção. Há predisposição de se discutir a criação de um Tribunal de Solução de Controvérsias, de um Parlamento e até mesmo de uma Secretaria Militar Permanente. Essas instâncias de caráter regional poderão constituir o núcleo de uma futura adesão ao conceito da supranacionalidade, quando suas bases estiverem consolidadas. Ver em VIEIRA, Mauro Iecker. El Mercosur vive un proceso de revitalización. In: *El Cronista*, Buenos Aires, 28 set. 2004. Cuaderno Especial sobre Brasil.; e Secretaría del Mercosur. In: *La Nación*, Buenos Aires, p. 12, 06 nov. 2004. A referida matéria anuncia que o Ministro da Defesa da Argentina, José Pampuro, procurará avançar nas tratativas de criação de uma secretaria militar permanente do Mercosul, durante a conferência hemisférica em Quito, cujas conversações já teriam sido entabuladas com o lado brasileiro.

porém, que a passagem do Estado de Direito clássico para o de natureza comunitária não é estática e nem se encontra definida *a priori*, mas, ao contrário, desenvolve-se progressivamente[821].

As diferenças de visões ainda prevalecentes sobre a utilização da HPP aliadas às assimetrias em matéria constitucional e à experiência ainda incipiente em termos de transição para o Estado de Comunidade de Direito, vivenciada pelos países da região, não parecem conferir lastro para a adesão a estruturas supranacionais do tipo que se sugeriu em diversos momentos para a administração da via fluvial. Nessas condições, torna-se natural que a cessão de algumas faculdades se faça gradualmente na medida em que se fortaleçam as estruturas políticas regionais e se consolide o processo de integração. A idéia que permeia essa assertiva é corroborada pela afirmação do Chanceler Celso Amorim de que "a integração não é contraditória com a soberania, muito pelo contrário, ela será um reforço do exercício, em alguns casos conjunto, e sempre em colaboração uns com os outros, da nossa soberania"[822].

Surge claro das visões diferenciadas que o alcance da passagem do pensar nacional ao pensar regional é ainda relativo. Essa realidade se expressa em outros termos na verificação de que:

> *(...) todo proceso de integración se concreta a partir del acto por el cuál un Estado delega potestades. Esto no*

---

[821] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente, op. cit., pp. 1/17 e 18. "*Mi criterio es que el marco jurídico-institucional es una estructura a la que se llega y no de la que se parte (...).Primero debe haber un consenso básico de coordinación de políticas y de objetivos, luego se podrá avanzar en ir estructurando e institucionalizando*". DALLANEGRA PEDRAZA, Luis: depoimento [22 dez. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[822] AMORIM, Celso. Discurso proferido na Cerimônia de Abertura da Primeira Oficina de Trabalho das Comissões Nacionais Permanentes dos Países Membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, 01 de julho de 2004.

> *significa, necesariamente, cesión de soberanía, sino de facultades y atribuciones sin cuya delegación cualquier proceso de integración resulta ilusorio. El punto neurálgico de la integración está ahí. La superficialidad o intensidad del vinculo de integración, guarda directa proporción con la proporción de facultades delegadas. A mayor delegación, más profundo es el relacionamiento; a menor transferencia, más débiles serán los lazos de integración*[823].

2. “Modelo fragmentado” versus “modelo integral”

Justificam-se, dessa maneira, as resistências iniciais ao modelo integral de execução das obras de melhoria previstas na HPP, que pressupõe antes de tudo a conciliação de interesses nacionais e a gestão conjunta da via fluvial, determinantes da natureza que deverá assumir o projeto, a de infra-estrutura sustentável de integração ou a de mera somatória de iniciativas nacionais ou binacionais.

Pode-se afirmar que traços do “modelo fragmentado”, característico do paradigma geopolítico da confrontação, prevaleceram nas decisões acordadas no âmbito do CIH até a realização de sua XXVIII Reunião Ordinária, quando se consagrou a incorporação de elementos novos de valor, como o PAI e o PGA, ao programa da Hidrovia. Essa estreita correlação com a conduta adotada sob a égide do Tratado da Bacia do Prata, durante a vigência do paradigma geopolítico da confrontação, ressalta da comparação com algumas premissas que fundamentam comentário da DAM-I, à época:

---

[823] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, junio de 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y propuestas para la institución de un comitente. p. 1/12.

(...) os países da Bacia do Prata assentaram sólidas bases para um esquema de cooperação, com ênfase no desenvolvimento e na integração física da região. Evitando esquemas institucionais mais rígidos, como os de caráter supranacional, que não condizem, aliás, com o espírito com que foi concebida a cooperação na área da Bacia do Prata, a coordenação entre os cinco países não interfere, de modo algum, com as indispensáveis medidas tomadas por cada um dos governos em seus respectivos territórios, com vistas ao aproveitamento integral dos recursos existentes em suas respectivas áreas de jurisdição nacional soberana. Não impede, por outro lado, mas os estimula, os empreendimentos bilaterais tendentes a incrementar a cooperação efetiva dos Estados da Bacia[824].

Os grupos de peritos criados pela I Reunião de Chanceleres não lograram solucionar os *diferenda* decorrentes do aproveitamento do recurso água, cuja solução final foi alcançada pelo acordo tripartite, assinado entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai, negociado fora do Sistema da Bacia do Prata. Entre 1967 e 1979, os acordos entre dois países sobre a regulamentação de um curso de água ou a realização de uma obra hidráulica ensejavam a criação de comissões ou entidades binacionais para esse fim[825]. Esse processo de bilateralização esvaziou o principal conteúdo do Sistema, já que os Estados resgataram, por meio das comissões e entidades, e por força do Artigo VI do Tratado da Bacia do Prata[826], a competência que haviam delegado originariamente aos órgãos do Sistema nessa matéria.

---

[824] BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Informação intitulada *"O Processo da Bacia do Prata"*, DAM-I. [S.d.] p. 4.

[825] São exemplos dessa realidade institucional do Tratado da Bacia do Prata, a Comissão Mista de Salto Grande, a Comissão Mista Argentino-Paraguaia do Rio Paraná; a Comissão Administradora do Rio da Prata; a Comissão da Frente Marítima do Rio da Prata; a Itaipu Binacional; a Entidade Binacional Yaciretá e a Comissão Administradora do Rio Uruguai.

[826] Dispõe o Artigo VI do Tratado da Bacia que "*O estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia*".

Mais recentemente, o tratamento da Hidrovia, ainda que na condição de projeto de infra-estrutura multinacional, escaparia também à órbita do CIC, único órgão dotado de personalidade jurídica internacional, no quadro do processo de justaposição de funções com outros organismos criados dentro e fora do Sistema. Esse processo acabaria por levar ao declínio progressivo da eficácia do Sistema e à obstrução da implementação de projetos "essenciais e prioritários"[827] para a região, de que é exemplo emblemático a HPP.

Na tentativa de recuperar o verdadeiro alcance do Tratado da Bacia do Prata, o atual Secretário-Geral do CIC propôs estratégia de fortalecimento de suas instituições, da qual faz parte a execução das obras de melhoria na HPP. Nos termos da proposta, o Tratado seria o enquadramento adequado para dar impulso ao projeto, sob o signo do modelo de execução integral, devolvendo-se à Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata e ao CIC a responsabilidade para que "*adopten las decisiones, liciten las obras, supervisionen su ejecución y administren el mantenimiento del dragado y señalización de la vía navegable*"[828].

O mesmo artigo VI, que confere liberdade de ação aos Estados e possibilitou, no passado, o esquema de bilateralização e de execução fragmentada dos projetos de desenvolvimento da Bacia, seria agora invocado para viabilizar a proposta de execução integral, fazendo-se valer o Secretário-Geral de

> *solución tradicionalmente adoptada por los países-parte para crear los entes o comisiones binacionales que se encargan de la administración de ciertos ríos o tramos de vías navegables que forman parte de la Cuenca o para la*

---

[827] COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA (CIC). *Nota nr. 365/04 S, 12 de julio de 2004, dirigida a la Embajadora Maria M. Lorenzo Alcalá, Representante Político Titular ante el CIC*, p. 1.

[828] *Idem*. p. 2.

construcción y administración de emprendimientos hidroeléctricos y otras obras realizadas en el ámbito de la misma. A diferencia de los acuerdos binacionales, lo que proponemos es la firma de un Acuerdo Ejecutivo (...) de carácter multilateral (...)[829].

Com base na experiência passada e no fato de as futuras obras de melhoramento estarem restritas a extensão limitada da Hidrovia, propõe-se a celebração de Acordo Executivo[830] multilateral específico de alcance parcial, instrumento simplificado que dispensa a aprovação dos congressos dos países intervenientes e encontra respaldo no Direito de Integração. Essa proposta de manter o tratamento da HPP na órbita do Tratado da Bacia do Prata, que conta com a anuência preliminar do governo brasileiro[831] e dos demais governos dos países beneficiários[832], já era defendida pelo Chefe da delegação brasileira no CIH, a partir de 2000, em oposição à idéia de criação de Comissão Administradora,

---

[829] *Idem*. p. 3.

[830] "*Cuando un acuerdo internacional se perfecciona sin la intervención del Congreso, se dice que estamos ante un acuerdo en forma simplificada o acuerdo ejecutivo (executrive agreement) en el lenguaje de los norteamericanos. En su diligenciamiento sólo intervienen funcionarios diplomáticos y cancilleres, concluyendo su trámite en el acto mismo de su firma que es coincidente con el fin de la negociación, y también por lo general, con la fecha de entrada de su inmediata vigencia*". COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, junio de 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y propuestas para la institución de un comitente. p. 1/18. Referência ao constitucionalista Alberto B. Bianchi. Comenta ainda aquele Estudo a respeito desse tipo de procedimentos simplificados, na p. 1/19, que se adaptam perfeitamente à dinâmica dos processos de integração quando existe um acordo quadro em função do qual o Congresso delega aos órgãos comunitários a elaboração de normas derivadas do tratado original.

[831] Entende o Governo brasileiro que, além de restituir ao CIC seu papel protagônico, a alternativa trará a vantagem de a comissão de administração de aportes financeiros dos projetos ficar na região, o que fortalecerá o próprio CIC. Veja em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico nr. 467,* de 26/10/2004.

[832] MACEDO-SOARES, Hélio: depoimento [12 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

de natureza supranacional com autonomia para decidir sobre obras em território nacional, como queriam a Secretaria-Executiva do CIH e o governo argentino. Esse último chegou a apresentar proposta na forma de *non-paper*, por ocasião de encontro bilateral com o Brasil, em junho de 2000, que sugeria expressamente "*la creación de un organismo de características supranacionales con facultades normativas y vinculantes ante los Estados Miembros*"[833].

A posição argentina sobre essa matéria sofreu alteração ao longo do tempo e ao sabor da mudança de governos[834]. A proposta agora apresentada pelo Secretário-Geral do CIC, e diametralmente oposta àquela defendida no *non-paper*, conta com o aval das autoridades representantes do governo argentino no Comitê, resultando em

---

[833] A proposta foi discutida em reunião bilateral Brasil-Argentina, realizada, em Buenos Aires, em 1º de junho de 2000, à margem da reunião de chefes de delegação do CIH, e apresentada na forma de *non-paper*. Ver em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama nr. 870,* de 02/06/2000.

[834] À época do lançamento da revalorização da HPP pelo Brasil, a Argentina reagiu com suspicácia, por tratar-se do eixo de transporte que havia sido o pomo da discórdia, e por temor de ter de abdicar de su soberania sobre vias navegáveis sob sua jurisdição. (Cf. Informação interna da Embaixada em Buenos Aires.Texto mimeografado). Alguns anos mais tarde, em vista dos interesses econômicos na Hidrovia, o governo argentino já acariciava a idéia de criação de uma entidade supranacional para administrar a Hidrovia. Diante das resistências que se antecipavam à idéia, pensavam os argentinos em organização ampla em suas faculdades, com capacidade jurídica e administrativa para coordenar e supervisionar as atividades de transporte na Hidrovia. Tal organização "Comissão da Hidrovia Paraguai-Paraná" deveria emanar de um Tratado Internacional dos cinco países com o caráter de Estatuto-Quadro que definisse a vontade dos países signatários, estabelecesse a composição e funções da "Comissão" e lhe outorgasse a mesma força legal que o tratado confere aos acordos internacionais que regulamentam as diversas matérias próprias da operação da Hidrovia. A "Comissão" deveria ter certa capacidade de regulamentação para administrar a Hidrovia e para atuar ante os governos na consecução de seus objetivos. Ao mesmo tempo, deveria ser o motor para o avanço das novas idéias que afirmasse em seu âmbito a integração dos países da bacia. Cf. DURRIEU, Mario A. e VAIHINGER, Carlos A. *Las Enseñanzas de Storni y la Situación Actual.* In: *Boletín del Centro Naval. La Hidrovía Paraguay-Paraná, Factor de Integración.* Suplemento nº 763-G-11, vol. 109, año 110. Buenos Aires, 1993. p. 218. A oposição sistemática do Brasil à idéia defendida durante anos, levou, aparentemente, o governo Kirchner a abandoná-la em favor da proposta de que o CIC venha a exercer a função de entidade executora do chamado projeto da Hidrovia. Ao que tudo indica, há divergências internas no San Martín sobre essa questão.

aparente[835] processo de convergência entre o Brasil e a Argentina sobre essa delicada questão, determinante para o futuro do projeto. Enquanto o Brasil manteve linearidade em sua cautelosa posição contrária à criação de entidade de natureza supranacional, a postura Argentina foi pendular. Partindo de "*un comienzo reticiente y hasta diríamos obstruccionista tanto de parte del sector oficial como de gran parte del privado*"[836], por recear que se viesse a criar um órgão supranacional, levando o país a abdicar de sua soberania em matéria de navegação fluvial, oscilou entre a defesa da cessão de faculdades a organismo independente e da manutenção da execução e administração das futuras obras na HPP na esfera de competência do Tratado da Bacia do Prata. Essa oscilação fez-se não apenas em função da linha doutrinária adotada pelos diferentes governos, mas também dos benefícios imediatos que o país podia e pode tirar das diferentes alternativas.

Existe no momento clara convergência entre as posições do governo e do setor privado argentinos, cujos interesses na Hidrovia exigem solução prática e imediata para garantir a previsibilidade da navegação em seu curso[837]. O consenso que se prenuncia em torno da proposta do Secretário-Geral do CIC permite vislumbrar a eliminação do obstáculo que se previa mais difícil de ser transposto, para que se dê início à fase de execução das obras, por envolver a polarização das posições brasileira e argentina sobre a criação de entidade de natureza supranacional para administrar a Hidrovia.

---

[835] D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/ Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná /Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004. Ver também em BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. Telegrama nr. 02916, de 29/12/2004.

[836] CASTILLO, José Luis. Hidrovía Paraguay-Paraná. In: *Boletín del Centro Naval. La Hidrovía Paraguay-Paraná. Factor de Integración.* Suplemento Número 763, G-11, vol. 109, año 110. Buenos Aires, feb. 1993, p. 305.

[837] D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/ Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná /Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004. LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

Se, por um lado, a alternativa que agora se encontra sobre a mesa oferecerá garantia de segurança jurídica e agilidade[838] na tramitação de eventual AAP, por outro, não se pode deixar de considerar que o processo decisório das instituições permanentes do Sistema do Prata, do qual dependeria a negociação dos termos daquele instrumento, poderá ser moroso, comprometendo a validade dos estudos complementares[839] e o próprio modelo integral de execução das obras. Ao que tudo indica, a Argentina não hesitará em buscar respaldo no Artigo VI do Tratado para contornar eventuais atrasos dessa natureza e ver atendidos seus interesses econômicos.

3. A fase de transição: definição dos "grandes temas"[840]

A entrega do relatório final do estudo complementar (COINHI), em junho de 2004, criou expectativa entre os países de que se estaria

---

[838] Prevê o Secretário-Geral do CIC que a aprovação e inscrição do Acordo Executivo na Secretaria-Geral da ALADI não deveria levar mais de 90 dias, a partir da aprovação do plano mestre de obras de melhoria da navegação na HPP, aos quais se agregariam mais 180 dias para instrumentar e realizar o processo de licitação, devendo as obras serem executadas no prazo de 18 a 24 meses. O cumprimento do cronograma de execução das obras faz-se factível à luz da oferta de financiamento da CAF. (Cf. CIC. *Nota n. 365/04*, de 12 de julho de 2004).

[839] "Sendo os rios de natureza dinâmica, os estudos realizados geralmente não são válidos por longo tempo, dadas as mudanças naturais ocorridas na via fluvial". BASADONNA, Juan Antonio. *Ad memorium*. É importante notar também que o estudo complementar representa apenas uma avaliação ambiental preliminar, que poderá servir de referência para a realização de eventuais estudos pontuais posteriores julgados necessários pelos países em seus respectivos territórios, e como subsídio não vinculantivo para o processo decisório sobre obras em trechos nacionais e compartilhados. Ver em BRASIL. Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes. *Parecer Conjunto sobre o "Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe."*, Brasília, 02 de agosto de 2004; BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2094*, de 24/09/2004.

[840] A expressão "grandes temas" foi cunhada por ocasião da Reunião Extraordinária dos Chefes de Delegação do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004, quando se procedeu à apreciação conjunta do Relatório Final do Estudo Complementar elaborado pelo COINHI.

chegando ao final da longa fase dos estudos de viabilidade técnico-econômica-financiera e de impacto ambiental. Etapa decisiva, esse estudo provê às autoridades dos cinco países intervenientes elementos de referência que poderão viabilizar o início da implementação das obras requeridas para o funcionamento da Hidrovia, permitindo a almejada redução dos custos de transporte.

Na expressão do Embaixador Isaac Maidana Quisbert, Vice-Chanceler da Bolívia, o encerramento da fase de estudos constitui "*momento transcendental*" do processo de negociações no âmbito do CIH, com o que se revitalizou a dinâmica do desenvolvimento do programa de obras na HPP, que esteve durante anos em compasso de espera da conclusão dessa primeira etapa[841]. Na qualidade de presidente da Reunião Extraordinária de Chefes de Delegação do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004, o Embaixador Maidana, fiel à tradicional posição boliviana de imprimir maior agilidade à execução do projeto, procurou assegurar que o período de transição para a nova e mais complexa fase que se inaugura, a da implementação das obras, não viesse a cair no vazio.

Ciente de que o atual período será decisivo para o futuro do projeto, e com o intuito de garantir transição rápida e segura para a etapa de execução das obras, propôs a criação de Comitê *ad hoc*, integrado por representantes de alto nível dos países partes e assistido por grupo reduzido de especialistas, cuja missão será "*preparar en coordinación con los gobiernos, los documentos para la adopción de decisiones y cursos de acción sobre los grandes temas*"[842] pendentes de definição.

A prevalência do princípio da execução integral desse projeto pentanacional dependerá do êxito que tiver o cogitado Comitê *ad hoc*

---

[841] BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095*, de 24/09/2004.

[842] CIH. *Acta de la Reunión Extraordinaria del Comité Integubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto Nueva Palmira)*, Buenos Aires, 16 y 17 de septiembre de 2004.

em acordar diretrizes para a rápida tomada de decisão sobre os chamados "grandes temas", dentre os quais figuram a natureza de entidade administradora, o procedimento de licitação, a modalidade de financiamento das obras e o direito aplicável a sua execução e manutenção, tendo em vista as diferenças dos regimes de obras públicas vigentes nos cinco países[843].

Diante da complexidade dessas questões e da diversidade de interesses envolvidos, antecipam-se dificuldades a serem enfrentadas nesta fase de transição, de cuja superação dependerá a determinação da natureza que virá a assumir o projeto. A implementação integral das obras pressupõe, além de projeto para a Hidrovia como um todo, imprescindível à adoção de parâmetros comuns, de que são instrumentos o PAI e o PGA, gestão unificada e sistema eqüitativo de distribuição de custos.

Sabe-se que os pontos críticos mais sensíveis estão concentrados em território paraguaio, cuja solução além de onerosa passa pelo uso de explosivos[844], sendo suscetíveis de críticas de organizações ambientalistas, o que justifica a posição mais cautelosa assumida pelo Paraguai nas últimas reuniões do CIH[845].

Com efeito, não parece ser tarefa fácil coordenar posições para se chegar a solução equilibrada de esquema tarifário que concilie eficiência

---

[843] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente. p. 2/43, 44.

[844] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Volumen IX. Plan de Gestión Ambiental. pp. 27 e 28.

[845] CIH. *Ata da Reuninão Extraordinária do CIH,* realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de setembro de 2004. O próprio Secretário-Geral do CIC colocou em evidência essa realidade ao afirmar que o fracasso do modelo segmentado deve-se também à "*asimetría de los costos de los pasos críticos respecto del dragado del resto de la vía navegable y porque los pasos críticos se localizan en jurisdicción de países de menor desarrollo relativo*". COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA (CIC). *Nota n. 365/04 S, 12 de julio de 2004, dirigida a la Embajadora Maria M. Lorenzo Alcalá, Representante Político Titular ante el CIC*, p. 2.

econômica e eqüidade na distribuição dos custos, sobretudo considerando-se que estes são flagrantemente maiores no trecho 2 (Assunção/desembocadura do Rio Apa) e muito menores no trecho 1, o mais extenso da Hidrovia (Santa Fé/Assunção)[846]. Antecipa-se, assim, que a decisão sobre quem deve pagar e fundamentalmente quanto deve pagar encerra potencial de conflito, agravado pelo fato de os dois países mais penalizados serem justamente os de menor desenvolvimento relativo, o Paraguai e a Bolívia.

A incapacidade de endividamento dos países era assinalada desde a negociação do Acordo de Cooperação Técnica com a CAF, cujos termos foram aprovados na XXX Reunião do CIH[847], e já havia sido plasmada no preâmbulo da própria Declaração de Cuiabá que afirma "(...) as urgências que o ciclo hídrico coloca se contrapõem às possibilidades reais de os Estados partes assumirem a execução das obras"[848]. Tomando-se por base que, entre outras restrições[849], a

---

[846] Em princípio, os custos por trechos não deveriam ser relevantes para definir a estrutura do pedágio, ao manter-se a busca da eficiência econômica e o enfoque integral do projeto, no sentido de que não está em discussão se será executado em etapas, uma vez que já está decidido que constitui uma unidade. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financeiro. pp. 129 e 132.

[847] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica n. 42496/1017*, de 18/12/2001.

[848] *Declaração de Cuiabá*, assinada por ocasião da XXVIII Reunião do CIH, realizada em Cuiabá no período de 23 a 27 de outubro de 2000, cujo texto consta da *Circular Telegráfica n. 40036/838, de 06/11/2000.*

[849] Além da falta de capacidade de endividamento dos países, outras possíveis fontes de recursos também apresentam limitações, tais como: (a) financiamento externo, ainda que parcial, do tipo "project finance", não seria realista porque passível de gerar incertezas e riscos técnicos, financeiros e políticos do projeto; (b) investimentos dos contratistas poderiam ser reduzidos em termos de montante e de extensão de tempo; (c) contribuições dos usuários poderiam ser impopulares e com impactos diretos na rentabilidade dos empreendimentos que utilizam a via fluvial e na competitividade por outros modos de transporte. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente. p. 2/31.

contribuição direta dos Tesouros Nacionais *“no parece constituir opción factible a la luz de las actuales disponibilidades presupuestarias de los países”*[850] para o financiamento das obras, o esquema sugerido pelo Consórcio COINHI recaiu sobre fórmula que combina a participação de agência de desenvolvimento ou banco de fomento com outras modalidades de fontes de recursos e recuperação de investimentos.

Tendo presente essas limitações, foram estudadas seis variantes técnicas do projeto, cujos custos de obras fixas oscilam entre US$ 25.240 milhões (alternativa A-8) e US$ 65.915 milhões (alternativa B-10) e os de manutenção entre US$ 8.412 milhões e US$16.256 milhões por ano, respectivamente[851] (ANEXO – Tabela 11).

---

[850] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente, op. cit., p. 2/31.

[851] As alternativas denominadas “A” correspondem a interrupções de tráfego por período de um mês em intervalos de 10 anos, enquanto as chamadas “B” dizem respeito a interrupções que se dariam por período de três meses a cada 50 anos. A alternativa A-8 foi recomendada por considerar o Consórcio que satisfaz os requerimentos de navegação e oferece melhores resultados na análise econômico-financeira. Os resultados obtidos no estudo indicam que as obras de aprofundamento da via fluvial permitirão a redução nos custos de transporte da ordem de 33%, com variações de acordo com as distâncias e tipo de carga, da frota e facilidades portuárias disponíveis, podendo, eventualmente, atingir o máximo de 50%. A alternativa A-8 identifica-se pelas seguintes características: (a) profundidade para calados de 8 pés em todos os trechos de Santa Fé a Porto Quijarro; (b) largura do canal de 110 m no trecho Corumbá-Santa Fé; e 60 m no Canal Tamengo; (c) as dimensões máximas dos comboios, incluindo as unidades de empuxo, configuram-se da seguinte forma: Santa-Fé- Assunção: comprimento 310 m; manga 60 m. Equivale a um comboio de 4x5 barcaças, mais a unidade de empuxo; Assunção-Corumbá: comprimento 290 m; manga 50 m. Equivale a um comboio de 4x4 barcaças, mais a unidade de empuxo; Canal Tamengo: comboios de 2x2 barcaças, mais a unidade de empuxo; (d) navegabilidade durante 24 horas do dia, devendo sofrer interrupções máximas de 30 dias em períodos de 10 anos; (e) realização de obras de dragagem apenas durante as águas baixas, respeitando-se os períodos de proibição da pesca. (Cf. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe*. Informe final, jun. 2004. Síntesis. pp. 4, 6, 12-13). Observam ainda os consultores que a alternativa A-8 é a mais factível, pois as outras requereriam níveis de subsídio consideravelmente maiores. Além disso, oferece a possibilidade de concessão de apenas 10 anos, politicamente mais fácil de ser aceita, uma vez que quanto maior sua duração maior o grau de incertezas envolvido. COINHI.

Não obstante haver o Consórcio buscado apresentar solução realista, a decisão sobre a alternativa técnico-financeira poderá constituir outro ponto de difícil consenso, dadas as diferentes visões que ainda prevalecem sobre a utilização da HPP e o fato de que envolve a distribuição de custos das obras de melhoria e a definição do calado, de que dependem os níveis de redução de custo do transporte.

Haverá países que, por pressões de grupos de interesse e por serem as obras em seus territórios menos onerosas, tenderão a privilegiar as alternativas que prevejam maiores volumes de dragagem e, portanto, maiores níveis de calado. Esse não deixa de ser recurso de que lançariam mão a Argentina e o Uruguai interessados em garantir o maior volume de carga a transportar na via fluvial. Há inclusive diferenças de percepção

---

Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe. Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financeiro. p. 135. Há que se considerar, no entanto, que, embora essa alternativa demande menores níveis de investimento, implicará maiores custos de exploração, além de prever menor calado, o que certamente esbarrará na oposição do setor privado. A fórmula de financiamento sugerida combinaria a modalidade de subsídios com a cobrança de pedágios, uma vez que não há nível de carga que se autofinancie. Assim, as obras de dragagem seriam subsidiadas parcial ou totalmente pelos países, mediante subsídio inicial, em valor prefixado e não renegociável, enquanto os gastos anuais de manutenção seriam financiados por combinação de recursos provenientes de pedágio e subsídios públicos anuais. As tarifas de pedágio de acordo com recomendação do Consórcio seriam pré-fixadas na ordem de US$ 500 por barcaça/trecho, carregada ou vazia em cada um dos três trechos contemplados nos estudos, Santa/Fé-Assunção; Assunção-Rio Apa e Rio Apa-Corumbá/Canal Tamengo. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financeiro. pp. 141-145; e COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Síntesis. pp. 4 e 6. Dessa forma, assumiriam os países a responsabilidade por custo fixo conhecido, não sujeito a mudanças futuras, à arrecadação ou ao tráfego na Hidrovia e a concessão seria outorgada ao concorrente que venha a requerer o menor subsídio anual para assumir as obras. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financeiro. pp. 141 e 146.

quanto à magnitude do custo total das obras. A Argentina, por exemplo, considera razoáveis os custos do projeto: "*También puede estar financiada por los países, por cada país, por el Tesoro Nacional. No estamos hablando de una obra muy costosa (...). No sé, no llega a los 100 millones de dólares, entre cinco países*"[852].

O Brasil, ao contrário, declara que a aprovação do estudo pelo CIH não garante a execução de obras de grande impacto na Hidrovia, no curto prazo, porque dependeria de financiamento elevado e, conseqüentemente, da capacidade de endividamento dos países e, no caso do trecho brasileiro, da conclusão de EIA/RIMA, previsto na legislação ambiental[853]. Portanto, a aceitação do estudo complementar não implica "endosso ou autorização automática para as obras"[854].

Esse último ponto, aliás, foi objeto de consenso que garantiu a aceitação dos estudos complementares, com ressalvas. A análise conjunta do relatório final do COINHI revelou a convergência de

---

[852] D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/ Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná /Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[853] Os Termos de Referência para nortear a elaboração do EIA/RIMA da hidrovia no trecho compreendido entre Cáceres e a foz do Rio Apa foram concluídos em dezembro de 2001, porém, o referido EIA ainda não foi até o momento protocolado no IBAMA. O Ministério dos Transportes está criando grupo de trabalho com a participação do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte (DNIT) e da AHIPAR, para tentar viabilizar solução prática que permita atender à exigência judicial sobre o estudo ambiental. Pretende-se examinar, junto à Procuradoria-Geral da República, a possibilidade de que sejam licenciadas individualmente as intervenções de dragagem e manutenção da Hidrovia no trecho brasileiro. Obras de maior porte ficariam, no entanto, sujeitas à exigência de estudo ambiental completo. (Cf. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos. Programa de Proteção e Melhoria da Qualidade Ambiental. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). *Parecer Técnico sobre os estudos complementares de viabilidade da Hidrovia Paraguai-Paraná, s/n, de 30 de julho de 2004,* p. 2.

[854] BRASIL. Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes. *Estudo Institucional-Legal, de Engenharia, Ambiental e Econômico Complementar para o desenvolvimento das obras na Hidrovía Paraguai-Paraná no trecho comprendido entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá e Santa Fé. Parecer Conjunto,* 02 de agosto de 2004.

posições quanto ao entendimento de que a aprovação dos estudos não tem caráter compulsório com respeito à execução das obras na Hidrovia e constituem mero enquadramento preliminar de referência para a realização de eventuais estudos pontuais posteriores julgados necessários pelos países em seus respectivos territórios[855].

Havendo sido o estudo complementar restrito a 22 passos críticos, a análise realizada pelo COINHI não pode ser extrapolada para o restante dos 92 passos críticos identificados anteriormente pelo Consórcio HLBE/TGCC, os quais exigirão estudos ambientais específicos, de acordo com suas condições e contextos, caso venham a requerer algum tipo de intervenção. A identificação de impactos ambientais a que se procedeu não corresponde a EIA propriamente dito, mas a mera avaliação ambiental preliminar[856]. Essa deficiência do estudo imprime maior complexidade à futura licitação das obras, cujo objeto prevê o desenvolvimento de projeto para a adequação das normas emanadas do estudo aos demais passos críticos e para a execução de obras.

Ao que tudo indica, a questão mais sensível não é o valor das obras ou a disponibilidade de fontes de financiamento, mas a distribuição dos custos, mesmo porque a CAF já manifestou expressamente sua disposição em continuar "*atendiendo con interés la continuidad de las acciones encaminadas a la ejecución de las obras propuestas en el estudio* [estudos complementares]"[857]. A forma de contratação das obras também constitui um dos elementos importantes para garantir seu caráter integral. Embora a solução sugerida pelo Consórcio preveja uma única licitação pública internacional para a execução da dragagem inicial e sua

---

[855] BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2094,* de 24/09/2004.

[856] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Volumen VII Diagnóstico Ambiental Integrado. p. 11.

[857] CIH. *Acta de la Reunión Extraordinaria del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira),* realizada em Buenos Aires, de 16 a 17 de setembro de 2004.

posterior manutenção sob a modalidade de contrato de Concessão de Obra Pública Internacional, pressupõe a identificação de regime de concessão compatível com as legislações dos cinco países nessa matéria[858].

Deduz-se daí que ainda há potencial de divergência de posições dos países que poderá dificultar ou mesmo comprometer o modelo de execução integral, decisivo para a determinação do caráter multinacional da iniciativa, fazendo dela verdadeiro instrumento de integração, capaz de reduzir o custo do transporte, dinamizar as trocas intra-regionais e criar cadeias produtivas, que confiram competitividade a futuros produtos Mercosul, e estabeleçam plataforma de exportação para terceiros países. Sobrepõe-se a essas dificuldades de ordem técnico-financeira a questão institucional legal, da qual depende a gestão unificada da Hidrovia, que dará sustentação à natureza integral do projeto.

3.1. Duelo nascente/desembocadura reeditado ou projeto pentanacional?

A possibilidade de criação de entidade supranacional seria remota dadas as resistências decorrentes da diversidade de interesses nacionais em jogo na implementação do programa de melhorias na HPP, a despeito da motivação comum que uniu os países platinos em torno do projeto. Ao mesmo tempo, ainda que se pudesse atenuar o grau de autonomia de eventual entidade administradora independente, a pesquisa feita pelo INTAL em 1991 já revelava não haver uniformidade de critérios entre os cinco países quanto à cessão de competências a tal organismo[859]. Essa mesma percepção levaria o COINHI a evitar alternativas dessa natureza, buscando apontar soluções

---

[858] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Síntesis, op. cit., p.6.

[859] BID/INTAL. *Alternativas jurídico-institucionales para el funcionamiento definitivo del Comité de la Hidrovía Paraguay-Paraná.* Buenos Aires, 1991. Publ. n. 360, p. 29.

que assegurem a implementação de projeto pentanacional e garantam a segurança jurídica de todas as partes interessadas[860], cuja decisão será tomada em alto nível, dada a sensibilidade da questão.

Corroborando a ponderação do representante brasileiro, na Reunião de Chefes de Delegação do CIH, realizada em Buenos Aires, nos dias 16 e 17 de novembro de 2000, de que a preocupação ambiental dificulta a aceitação de tomada de decisão por organismo autônomo sobre obras no trecho brasileiro, o geopolítico uruguaio Bernardo Quagliotti de Bellis afirmava "*la entidad supranacional se vería en dificultades permanentes no solo por estar estos países 'águas abajo' y las 'nacientes' en el importante Pantanal*"[861]. Nessas condições, a atual aparente convergência de posições dos então chamados "dois grandes" em torno da permanência da HPP no seio do Tratado da Bacia do Prata[862], nos moldes da proposta apresentada pelo Secretário-Geral do CIC, muito provavelmente levará os demais partícipes ao consenso[863].

Em consonância com a Declaração de Cuiabá e os objetivos da política de integração regional, o esforço mais importante a ser empreendido nesta fase é o de eleger mecanismo de execução e administração das obras compatível com o enfoque integral e sustentável do projeto, descartando-se o cenário de eventual retrocesso à execução fragmentada, tendo em conta que as decisões do CIH não têm caráter

---

860 COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Síntesis, op. cit. p. 1.

861 QUAGLIOTTI DE BELLIS, Bernardo: depoimento [30 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Montevidéu, 2004.

862 MACEDO-SOARES, Hélio: depoimento [12 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

863 A proposta do Secretário-Geral do CIC assemelha-se a uma das alternativas sugeridas pelo COINHI. Propõem os consultores a celebração de Acordo Executivo, no âmbito da Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, pelo qual se aprovaria o programa de obras de melhoramento da navegação pela Hidrovia, e se atribuiria a um organismo, preferivelmente do próprio Sistema, faculdades para contratar, supervisionar e administrar o projeto. COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA (CIC). *Nota n. 365/04 S, 12 de julio de 2004, dirigida a la Embajadora Maria M. Lorenzo Alcalá, Representante Político Titular ante el CIC, p. 3.* e COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la institución de un Comitente, op. cit., p. 1/44-48.

compulsório. A gestão compartilhada torna-se, portanto, elemento imprescindível para se atingir esse propósito, uma vez que até pode, em caso extremo, admitir a execução das obras por seções nacionais, mas sempre disciplinada por regras técnicas, jurídicas e econômico-financeiras uniformes[864].

A modalidade sugerida, a do AAP, poderá contribuir para afastar o perigo da reincidência do modelo de execução fragmentada, proposto pelo estudo do HLBE, por tornar as normas emanadas de órgãos comunitários auto-aplicáveis no direito interno, sem a intervenção dos congressos nacionais[865], o que resolve até certo ponto as dificuldades apresentadas pelas disparidades entre as legislações internas. O recurso a esse mecanismo constituiria solução para a necessária captação de recursos de organismos financeiros internacionais, como a CAF, que condicionam o financiamento de projetos a processos de licitação pública internacional destituídos de restrições impostas por legislações internas que contemplam, por exemplo, medidas protecionistas. Os AAPs, característicos do Direito da Integração, se têm revelado instrumentos eficazes para cumprir esse tipo de exigência[866].

Essa modalidade sugerida pelo CIC e pelo COINHI permite também o aproveitamento das estruturas já existentes, além de oferecer segurança jurídica a todos os países e agilidade na tramitação do acordo.

---

[864] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la Institución de un Comitente, op. cit., p.1/46.

[865] Os AAPs constituem direito derivado de Tratado-Quadro, no caso o da Bacia do Prata, que passa a fazer parte das legislações dos países signatários, a partir do ato de sua ratificação, podendo atuar por delegação legislativa dos Congressos nacionais, com o que torna as normas emanadas de órgãos regionais ou comunitários auto-aplicáveis no direito interno. COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, junio de 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y Propuestas para la adopción del Régimen Contractual. p. 2/43 e 44.

[866] COINHI. Componente Institucional y Legal (CIL). Criterios y propuestas para la adopción del Régimen Contractual, op. cit., p. 2/44.

Contribuirá sobretudo para revitalizar o Sistema da Bacia do Prata, devolvendo ao Comitê seu papel original ao transformá-lo em agência executora das obras da Hidrovia que contem com financiamento externo. Dessa forma, os aportes financeiros permaneceriam na região e poderiam ser reinvestidos em projetos de interesse comum na própria Bacia[867].

Consideradas essas vantagens decorrentes de o projeto estar totalmente adstrito aos mecanismos do Sistema da Bacia do Prata, não se pode, no entanto, deixar de levar em consideração que "*el sistema de la Cuenca del Plata fue concebido para actuar con rutina de consultas que insumen mayores tiempos y de acuerdo con un mecanismo de toma de decisiones por unanimidad*"[868].

Por força do Artigo II, parágrafo 2º, do Tratado da Bacia do Prata, as decisões tomadas pelos Chanceleres requererão sempre o voto unânime dos cinco países, regra que implica também o direito de veto, podendo converter-se em mecanismo capaz de impedir a adoção de medidas necessárias para o avanço do projeto[869]. No caso da

---

[867] BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Despacho Telegráfico para a Embaixada em La Paz n. 467,* de 26/10/2004 e MACEDO-SOARES, Hélio: depoimento [12 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[868] RAVINA, Arturo Octavio (Coord.) et al. La organización institucional de la Hidrovía Paraguay-Paraná como programa de navegación internacional. In: *Integración Latinoamericana. Hidrovía Paraguay-Paraná: viejo cauce para una integración renovada*. INTAL, Buenos Aires, año 16, n. 168, p. 28, jun. 1991. Comentam os autores que os debates do CIC que precederam a assinatura do Tratado da Bacia do Prata contemplavam duas concepções a respeito da institucionalização da Bacia do Prata. Por um lado, três estados desejavam estabelecer uma comissão fluvial, semelhante à do Reno ou a do Danúbio, dotada de determinadas competencias que lhe permitiriam realizar um trabalho efetivo na área de exploração dos recursos naturais da região. Por outro, os Estados restantes preferiam um esquema de institucionalização que caminhasse lentamente e no qual as decisões fossem adotadas por unanimidade. Tinham esses dois últimos Estados o objetivo de obter determinados resultados no plano interno antes de aceitar um sistema de institucionalização da Bacia do Prata. Ao prevalecer esta concepção, o sistema caracterizou-se por mecanismos de decisão morosos, baseados na regra da unanimidade, em que os temas são objeto de considerações por períodos prolongados.

[869] RAVINA, Arturo Octavio (Coord.) et al. Algunos aspectos críticos del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Nueva Palmira). In: *Integración Latinoamericana. Integración: un escenario multidimensional*. INTAL, Buenos Aires, año 17, n. 185, p. 50, dic. 1992.

alternativa sugerida, poderia vir a retardar a decisão sobre os termos do projetado AAP. A conseqüência mais imediata de eventuais atrasos dessa natureza, que venham a postergar a execução das obras de melhoria na HPP, poderá representar a volta ao processo de bilateralização que, como vimos no capítulo II, paralisou o Sistema da Bacia do Prata durante décadas.

3.1.1. Perspectivas à luz da posição argentina

Uma vez definida a orientação integral do projeto e a primazia do componente ambiental sobre os demais, a Argentina não mais dispõe de meios para influir na fixação de parâmetros básicos menos rígidos do ponto de vista ambiental, com o intuito de garantir maior margem de eficiência econômica do transporte fluvial e o início mais imediato das obras, como quer sobretudo a iniciativa privada. Essa postura assumida pela Argentina nas negociações foi facilitada por ser sua legislação ambiental mais permissiva do que as do Brasil, da Bolívia e do Paraguai, que prevêem a obrigatoriedade de EIA[870].

Nessas condições, e diante da certeza do veto brasileiro à constituição de entidade administradora supranacional, a celebração de Acordo Executivo no âmbito do Tratado da Bacia conviria à Argentina[871] tanto pela agilidade de tramitação que lhe é inerente, por dispensar a aprovação dos congressos dos Estados contratantes, quanto pelo fato de poder, ao abrigo do artigo VI, resguardar-se de possíveis atrasos na negociação e aprovação do referido acordo, ocasionados por eventual morosidade proveniente do processo decisório do Sistema.

---

[870] COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Institucional y Legal (CIL). Información Ambiental. Volumen I. p. 11.

[871] A predisposição argentina para esse tipo de acordo está contemplada no artigo 99, inciso 11 da própria Constituição.

Caso esse cenário venha a se apresentar, ao que tudo indica, o governo argentino não deixará de buscar sua autonomia, lançando mão dos acordos bilaterais com a Bolívia e com o Paraguai[872], para lograr realizar, no mais breve prazo, as obras que garantam a navegação contínua, o que comprometeria o caráter integral de sua execução.

Como se recordará, a Argentina foi levada a aderir ao consenso em torno dos termos do PGA, ao ser confinada a posição solitária favorável a priorizar o início imediato das obras em detrimento do plano ambiental prévio e integral, defendido pelo Brasil. É de se supor que não haja autêntico comprometimento daquele país com o plano de implementação integrado das obras e, portanto, cederá a pressões de grupos de interesse e apelará para o bilateralismo:

> *Yo creo que las perspectivas de la Hidrovía son buenas, y que van a exceder la voluntad de los países, porque yo creo que hay presiones económicas de grupos muy importantes, tanto de la Argentina, de Brasil, mismo Bolivia y Paraguay, que han descubierto un medio de transporte que les resulta económicamente, y que hace que algunos productos que hasta hace unos años atrás eran imposible de comercializar debido, fundamentalmente, a costo de transporte (...), hoy están siendo colocados en el exterior. Y creo que si los políticos no nos apuramos (...), la realidad va a superar la ficción*[873].

---

[872] LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[873] D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná /Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004. Ver também em BASADONNA, Juan Antonio (Secretario Ejecutivo - CIH): depoimento [21 dez. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004. Afirma o Secretário-Executivo a respeito da situação em que os países não cheguem a um acordo sobre os grandes temas: "*vamos a poner que no se haga, que los países no se pongan de acuerdo (...), la Hidrovía seguirá funcionando así, las inversiones en Rosario se van a hacer, va a venir soja de Brasil, va a venir soja (...) a un mayor costo. En lugar de estar pagando los US$ 16, van a estar pagando US$ 20. Y entonces no sé, hay que ver cómo funciona dentro del mercado mundial*".

Essa afirmação confirma ao mesmo tempo a importância da agilidade da definição sobre os temas pendentes, para que se possa dar início às obras no mais breve prazo possível. Os riscos de eventual retrocesso ao mecanismo de bilateralização, que custou a ineficácia do Sistema da Bacia do Prata durante décadas, ficam claros:

> *Es una etapa cerrada* [a dos estudos]. *En cuanto a la etapa de obras, yo todavía creo que hay un tramo que es bastante extenso, que es ponerse de acuerdo en cómo se van a llevar a cabo la financiación, quién va a manejar las obras (...). Mientras tanto, yo creo que hay que usar un poco la imaginación y buscar soluciones alternativas para poder hacer que este incremento constante de tráfico que hay sobre la Hidrovía se siga manteniendo. O sea, va a haber que ir haciendo cosas a través de los acuerdos bilaterales que tienen los países, que ya han sido usados en el pasado muchas veces, hasta que se pueda concretar el punto este, que no es un punto fácil, no es un punto que vaya a tener una solución inmediata*[874].

É bem verdade que as expectativas iniciais de aumento de tráfego proveniente sobretudo da expansão da fronteira agrícola no Estado do Mato Grosso dissiparam-se diante das dificuldades de ordem ambiental que levaram mais tarde à exclusão do trecho Cáceres/ Corumbá do plano de obras de melhoria da HPP[875]. Resta a

---

[874] D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/ Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná /Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[875] Como reflexo do acordo a que se havia chegado com as ONGs, em agosto de 1995, sobre a necessidade de se atribuir tratamento diferenciado ao Pantanal, preservando-se as características naturais daquele ecossistema, a delegação brasileira assumia, em fevereiro de 1996, essa posição no âmbito das discussões sobre os estudos do Módulo B1 então em execução pelo Consórcio HLBE, travadas por ocasião da Reunião de Chefes de Delegação. Registrava a ata daquela reunião "*Sobre la definición del*

perspectiva de incremento da produção de minério de ferro destinado à exportação para fora da região, cenário que dependerá de investimentos na capacidade produtiva, por sua vez, atrelados à realização das futuras obras previstas no projeto, por se tratar de carga cativa não sazonal que requer navegação ininterrupta, condição indispensável à assinatura de contratos[876].

Considerando-se que o trecho brasileiro já é praticamente navegável durante todo o ano e que as negociações para superar as dificuldades provocadas pelo atual sistema de tomada de água em Corumbá estão bem encaminhadas, a Argentina poderá, por meio de obras conjuntas nos trechos paraguaio e boliviano, garantir o escoamento de maior volume de minério de ferro e de soja.

Portanto, na eventualidade de haver demora na negociação dos termos de acordo internacional em decorrência das dificuldades de se concertarem posições sobre questões delicadas, não é de se descartar a hipótese de a Argentina vir a recorrer a postura estanque em busca de sua autonomia, adotando a mesma tática da *diplomacia dos fatos consumados* a que recorrera o Brasil para, na visão de muitos analistas, alcançar suas pretensões hegemônicas na região na década de 70.

Tramo Cáceres-Corumbá la Delegación de Brasil manifestó su posición según la cual el estudio en ejecución en el marco del Módulo B1 del Proyecto objeto del Convenio BID/PNUD/CIH, deberá considerar prioritariamente las características excepcionales existentes en el tramo del río Paraguay, entre Corumbá y Cáceres, en la región del Pantanal Matogrosense – Patrimonio Ecológico de la Humanidad. Por esa razón, dicho estudio deberá objetivar la utilización del río para la navegación, teniendo en cuenta prioritariamente que sean evitados daños o agresiones contra el Medio Ambiente y en especial evitándose todo tipo de obras de derrocamientos de rectificación de curso o mismo de dragados estructurales que puedan representar un impacto negativo sobre el ecosistema de dicha región. El proyecto deberá adaptarse a las condiciones especiales del desarrollo sostenible". Ver também em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado à Imprensa.* Infocred 417, de 30 de agosto de 1995; CIH. *Informe Final de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Delegación del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira),* realizada em Buenos Aires, em 29 de fevereiro de 1995.

3.1.2. Perspectivas à luz da posição brasileira e da definição dos grandes temas

De posição solitária em defesa da primazia do componente ambiental, o Brasil passou a exercer o papel de catalisador do consenso em torno da vertente sustentável e integral do projeto, com o que se espera seja atenuada a pressão exercida pelos grupos ambientalistas, contrários a sua implementação, e facilitada a harmonização de interesses dos governos e da iniciativa privada, com vistas a aproximar o projeto do equilíbrio entre a melhor utilização do potencial de navegação com o menor impacto ambiental. O país já exerceu sua influência como detentor do controle das nascentes dos rios ao fazer prevalecer a primazia do componente ambiental sobre os demais e o método de análise integral sobre o fragmentado, garantindo a natureza multinacional da iniciativa[877].

A conciliação de posições emanada da reunião de Cuiabá refletiu-se também no âmbito interno. As divergências entre os Ministérios do Meio Ambiente e dos Transportes parecem diluir-se aos poucos[878] e caso o recurso da sentença judicial interposto em outubro de 2004 venha a ser acatado, a Avaliação Ambiental Estratégica substituirá o EIA prévio[879].

---

[876] HLBE. *Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica da Hidrovia Paraguai-Paraná. Resumo Executivo*, [S.l.], 1996. Cópia eletrônica disponibilizada pelo Secretário-Executivo do CIH. p. 24.

[877] Abre-se aqui um parêntesis apenas para comentar que, curiosamente, os argumentos em defesa da tese da consulta prévia, justamente aqueles que a Argentina, país vizinho a jusante, defendia com obstinação para salvaguardar o trecho fluvial de sua jurisdição dos impactos negativos de eventuais obras realizadas a montante, eram relegados a segundo plano para atender aos interesses econômicos, que demandam a agilização do processo de implementação das obras. Invertem-se agora os papéis, ao fundamentar o Brasil sua posição no princípio da precaução.

[878] MELO, Renato Batista de. *Considerações sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná*. Brasília: Marinha do Brasil, Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais, setembro de 2004. p. 15.

[879] "*O Ministério dos Transportes passou a trabalhar uma nova concepção de projeto hidroviário, não apenas para a bacia do Paraguai, mas também para todas as vias navegáveis, onde as intervenções de engenharia deverão respeitar ao máximo as*

Os princípios fundamentais da posição brasileira foram objeto de consenso no âmbito do CIH e contemplados nos Termos de Referência dos estudos complementares[880]. Dos grandes temas, um dos mais sensíveis, a natureza da entidade administradora da Hidrovia, deixa transparecer indícios de que obedecerá à linha defendida pelo governo brasileiro. Embora as obras de melhoramento no trecho brasileiro dependam da conclusão do EIA/RIMA para todo o rio, as intervenções de manutenção em seu curso têm permitido manter a navegação constante, dentro das boas condições atuais de comportamento do rio[881].

A maior segurança e a relativa previsibilidade já alcançadas com as obras de manutenção e a implementação do Acordo de

---

condições ambientais. Entendemos que a hidrovia é o aproveitamento de um recurso natural e não um empreendimento. Na Hidrovia Paraguai-Paraná as condições de segurança e navegabilidade são garantidas com balizamentos, sinalizações, batimetrias, cartas de navegação atualizadas e algumas dragagens. Observou-se que as retificações de curso e derrocagem, no tramo brasileiro, são desnecessárias. Assim, como se trata de intervenções mínimas, afastou-se a necessidade de elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Acredita-se que a Avaliação Ambiental Estratégica seja o melhor instrumento para analisar o conjunto de investimentos que poderão se instalar na Bacia do Paraguai. No entanto, o Ministério deverá aguardar a decisão do Recurso junto ao Tribunal Regional Federal". NASCIMENTO, Alfredo Pereira do: depoimento [30 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Brasília, 2004.

880 Os Termos de Referência do estudo complementar nortearam-se, entre outros, pelos seguintes elementos: (a) método de análise integrada e de caráter global, de que são instrumentos o PGA e o PAI, respeitando-se o princípio do equilíbrio entre a melhor utilização e o menor impacto ambiental; (b) a exclusão do Pantanal do plano de obras, respeitando-se a legislação brasileira e o princípio de que, no Brasil, há condições naturais suficientes para a navegação de embarcações especiais; (c) a obrigatoriedade de preservação das características naturais dos rios, com intervenções mínimas em alguns pontos críticos à navegação, que corrobora a tese de que as embarcações devem adaptar-se ao rio e não o contrário; (d) a manutenção das características geométricas do canal navegável da Hidrovia e as dimensões máximas de comboios aprovadas para cada um de seus trechos homogêneos.

881 D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/ Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná /Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004; LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004; BRASIL. Embaixada em Buenos Aires. *Telegrama n. 2095*, de 24/09/2004.

Transporte Fluvial têm permitido constatar que a HPP é fator de competitividade para a colocação de produtos do Centro-Oeste nos mercados regional e extra-regional e relevante instrumento de consecução dos objetivos prioritários da política externa do atual governo, à medida que avançam as negociações para a consolidação da integração sub-regional e dos contornos da Comunidade Sul-americana de Nações[882].

País com a menor dependência relativa da Hidrovia e comprovado poder de influência no processo negociador, o Brasil dispôs até o momento de posição confortável para agir com maior grau de cautela e com tempo mais elástico. No entanto, o futuro do projeto, como instrumento de integração, dependerá da manutenção dos parâmetros que já conseguimos definir e acordar, tarefa que demandará agora a tomada de decisão rápida sobre os grandes temas e a execução das obras no mais breve tempo possível, sob pena do risco de retrocesso ao bilateralismo. A chave dos rumos do projeto poderá tê-la o Brasil. Já demonstrou dispor de poder de influência e optou pelo modelo integral sustentável com intervenções mínimas. As grandes linhas estão traçadas em conformidade com nossa posição.

O Brasil, tendo lançado a proposta de revalorização da HPP, poderá vir a ser protagonista da primeira obra emblemática da integração física regional, dependendo dos esforços que

---

[882] O desenvolvimento, na última década, de vários canais de saída em direção ao norte e ao leste do Estado do Mato Grosso, priorizados no PPA 2004-2007, oferece aos produtores de soja infra-estrutura de transporte fortemente competitiva com a HPP e torna relativa sua importância como via de escoamento daquela área. Dadas essas alternativas, a expansão da produção agrícola naquele Estado não depende da Hidrovia, o que facilitou a exclusão do trecho do Pantanal do projeto, sem grande prejuízo. Porém, o mesmo não se verifica em relação ao minério de ferro, carga cativa que depende das melhorias na via fluvial, além de investimentos nas minas e nas frotas empresariais para expandir-se. Caso o projeto da HPP venha a se concretizar, a Rio Tinto antecipa previsão de aumentar seus volumes de exportação ao "resto do mundo", hoje da ordem de 1.650 mil toneladas para entre 10 e 15 milhões de toneladas por ano. Considera-se também como possível tráfego gerado pelo projeto, o grão de soja com destino às fábricas de azeite argentinas para processamento e posterior exportação. COINHI. Componente Económico-Financeiro, op. cit., pp. 4, 44, 48, 54-56.

empreender para aproximar as posições sobre os chamados grandes temas durante o exercício da presidência *pro tempore* do CIH, que assume neste delicado e decisivo período de transição. O caminho mais promissor e ágil para evitar o impasse parece ser a condução da nova fase, a da execução das obras, no âmbito do Tratado da Bacia do Prata. A determinação política de fazer realizar as obras, ainda no curso de 2004, foi expressa por altos mandatários[883] e algumas de suas justificativas podem ser encontradas na seguinte passagem do relatório final dos estudos complementares:

> *Las proyecciones de carga señalan la necesidad de no demorar la ejecución de las obras, atento a que las mejoras previstas tendrán un efecto en el corto plazo fuertemente multiplicador sobre la actividad de la región económica vinculada, considerando, además, las buenas perspectivas que se presentan en el crecimiento de la economía mundial (...). En este contexto se prevé que las obras de mejoramiento darían lugar a un tráfico potencial en el orden de las 50 millones de toneladas para el año 2024*[884]. (grifo da autora)

A iniciativa privada já deu mostras de apostar na HPP como meio de transporte competitivo, como o comprova o nível de investimentos do setor. O adiamento das obras implica ônus político, ao sinalizar descompasso entre o discurso e a prática, e risco de

[883] Os Presidentes Lula e Kirchner, quando do encontro de trabalho mantido no Rio de Janeiro, em 16 de março de 2004, "*solicitaram a pronta finalização do estudo institucional-legal para as obras na hidrovia Paraguai-Paraná a fim de que se possa iniciar o processo licitatório entre todos os países integrantes da hidrovia*". Ver também em *Declaração de Santa Cruz de La Sierra para a Reativação da Hidrovia*, de 15 de novembro de 2003.

[884] COINHI. Síntesis, op. cit., p. 6.

descrédito junto ao usuário, que depende da garantia de segurança e previsibilidade.

3.1.3. Perspectivas de longo prazo à luz das possibilidades de interconexão da HPP

A integração regional não é de natureza apenas econômico-comercial, mas, fundamentalmente, político-estratégica e, como tal, sua perspectiva deve ter alcance de longo prazo. A prioridade atribuída pelo atual governo ao Mercosul como ponto de partida para a integração sul-americana gera momento propício ao desenvolvimento de eixos geoestratégicos de infra-estrutura física.

O desenvolvimento de malha de infra-estrutura eficiente é elemento indispensável para que se faça uso racional sustentável e integrado dos recursos naturais inexplorados da região mediterrânea do Cone Sul, conectando essa área deprimida à corrente de comércio intra e inter-regional. Existem, na América do Sul, duas outras grandes bacias hidrográficas, a do Amazonas e a do Orinoco[885], que desembocam no Atlântico e que, como a do Rio da Prata, constituem recursos importantes para a organização do espaço físico mediterrâneo nas próximas décadas. Essas bacias unem-se para formar uma vasta planície no centro do continente e sua futura interconexão conformará o Litoral Fluvial Sul-americano:

> *La vinculación de los tres grandes sistemas hidrográficos sudamericanos, con el objeto de lograr la*

[885] O eixo principal do Orinoco ao Prata, pelo rio Madeira-Guaporé-Paraguai, percorre extensão de 8.000 km e os canais de interconexão por construir teriam aproximadamente 550 km, incluídos os canais laterais no Guaporé-Madeira – entre Guajará Mirim e Porto Velho – para superar as numerosas cachoeiras e correntezas. Para vincular o Guaporé ao Paraguai pelo rio Aguapei, será necessário construir um canal de 8 km com diferença de altitude de apenas 30 metros, considerando-se, portanto, insignificantes a distância e o declive que dividem as águas das principais bacias hidrográficas sul-americanas. (Cf. BOSCOVICH, Nicolás. *Geoestrategia para la Integración Regional.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999, p. 49).

navegación fluvial continua entre el río de la Plata y el mar del Caribe, creará posibilidades insospechadas para el desarrollo del centro del continente. Serán los corredores fluviales para la colonización y el desarrollo de un 'Nuevo Continente': el Continente Mediterráneo de Sur América[886].

A HPP une naturalmente os países do Cone Sul e vincula a Bacia do Prata à do Amazonas pelos rios Paraguai-Guaporé-Madeira, constituindo eixo estruturante capaz de dar sustentação à integração do Cone Sul, num primeiro momento, e, no longo prazo, à emergente Comunidade Sul-Americana de Nações. Ao interligar fisicamente o Mercosul à Comunidade Andina, núcleo da integração sul-americana, viabilizará a implementação de zona de livre comércio entre os dois grandes blocos econômicos já existentes na América do Sul[887]. A propósito do acordo de associação Mercosul/CAN comentava o negociador argentino, Embaixador Martín Redrado:

> La conformación de un bloque sudamericano constituye un destino inexorable para la región, tanto por la identidad de intereses políticos y económicos, como por la historia y la cultura que comparten nuestros países, lo que nos permite prever amplias ventajas en la integración regional a la hora de relacionarnos con el resto del mundo. En este marco, la conformación de una zona de libre comercio entre los países del Mercosur y los de la Comunidad Andina es el primer eslabón de ese camino integrador[888].

---

[886] Boscovich, 1999, op. cit., p. 47.

[887] A população da CAN e do Mercosul somadas representam 72,5% do total da população sul-americana, 56,2% do PIB regional e 85,4% do comércio interregional. (Cf. ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Información para la prensa n. 279/04*, 06 ago.2004. p. 1).

[888] REDRADO, Martín. *El Mercosur Abre el Mercado de la Comunidad Andina*. In: Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Información para la prensa n. 279/04*, 06 ago.2004. p. 1.

Do ponto de vista do desenvolvimento sustentável regional, a HPP tem significado particular uma vez que o projeto de melhoria das condições de navegação em seu curso está elaborado em conformidade com as premissas do novo paradigma de desenvolvimento, que se traduzem no equilíbrio entre o planejamento econômico e o ecológico[889]. Trata-se de componente fundamental da infra-estrutura básica de área de influência que encerra alto valor estratégico. Do ponto de vista ambiental, o transporte hidroviário requer menor consumo de energia por carga e, no caso particular da HPP, um mínimo de intervenções no rio, devido a suas condições naturais de navegabilidade. A diminuição dos custos de transporte e a modernização portuária previstos no programa da Hidrovia, somados às oportunidades de crescimento econômico, fazem de sua execução fator decisivo do desenvolvimento integral da região, ao contribuir para avançar na integração das cadeias produtivas regionais e eliminar as assimetrias entre os países, condição necessária a todo processo de integração.

Como eixo estruturante, deverá atrair a convergência de outros modos de transporte, nos âmbitos nacional e regional[890]. Levando-se

---

[889] Como assinalado no capítulo I deste trabalho, o novo paradigma de desenvolvimento da região pressupõe as seguintes dimensões complementares: (a) geoeconômica, pela qual se considera a América do Sul como uma única unidade econômica; (b) de sustentabilidade ambiental, pela qual a infra-estrutura tem que se adaptar à vocação do território e dos ecossistemas que a compõem, a fim de preservar sua integridade e valor e manter a quantidade e qualidade dos serviços naturais providos por aqueles ecossistemas e (c) de máxima eficiência econômica, ambiental e social. Ver em SILVA, Eliezer Batista da. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America.,* Sponsored by BCSD-LA, CVRD, CAF, AVINA Foundation, Bank of America, CAEMI, April 12, 1996. p. 18.

[890] A rede de transporte complementar da HPP compõe-se de trechos de distintos modos de transporte que permitem vincular as zonas produtivas que integram sua área de influência e, caso se concretizem as obras de sua melhoria poderão facilitar o uso da via fluvial. Tais obras permitiriam reduzir os custos de transporte ou de transferência em alguns entroncamentos. No Brasil, essas obras compreendem: (a) a pavimentação de 70 km de Cuiabá a Puerto Piúva, com o que se evitaria a sinuosidade do rio Paraguai na zona do Pantanal, porém, além da proibição emanada da decisão judicial, há forte resistência das ONGs com respeito à obra, porque significaria o aumento do tráfego na Hidrovia, o que ocasionaria maior impacto ambiental; (b) adequação do ramal ferroviário de Campo Grande a Ponta Porã de Novoeste e a pavimentação do trecho Ponta Porã/

em consideração as relações do sistema Paraguai-Paraná com os corredores bioceânicos existentes e futuros empreendimentos no alto Paraná, que permitirão a conexão com a Hidrovia Tietê-Paraná, a HPP transforma-se no primeiro corredor Norte-Sul que permitirá tornar realidade a integração física da América Sul.

4. Possíveis cenários

A posição brasileira, determinada pelo componente ambiental, garantiu que se adotassem parâmetros básicos para as intervenções mínimas na Hidrovia, pautados pelo método da análise e da execução integrais e pelo equilíbrio entre a melhor utilização do potencial de navegação com o menor impacto no meio ambiente. O futuro do projeto HPP dependerá agora, em grande medida, da vontade política dos cinco países beneficiários de remover os obstáculos que possam continuar adiando indefinidamente sua realização. Esse desafio será colocado à prova com a atuação do Grupo *ad hoc*[891] que deverá traçar diretrizes claras para a definição dos chamados grandes temas.

A agilidade ou morosidade dessas decisões poderá levar a quatro possíveis cenários: (a) o de que haja consenso sobre os temas pendentes

Porto Murtinho; (c) repavimentação da BR-267 entre Rio Brilhante e Porto Murtinho; (d) os Terminais multimodais de Porto Murtinho e Porto Esperança. Ver em COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, jun. 2004. Componente Económico-Financiero. pp. 68-75. Caso venham a ser superados os obstáculos à união da HPP com a Tietê-Paraná, o que era impensável há duas décadas, quando ainda havia a hipótese de conflito entre Brasil e Argentina, poderão as duas Hidrovias conectar-se com as bacias do Tocantins, do Tapajós, do Amazonas e do Negro, permitindo-se configurar via fluvial de Buenos Aires até o centro da Venezuela, o Mar do Caribe e o Atlântico Norte. Essa ponte fluvial viabilizaria o desenvolvimento da deprimida região central do subcontinente. Ver em BLOCH, Roberto D. *Transporte Fluvial,* Buenos Aires: Ad Hoc, diciembre, 1999. pp. 108 e 109.

[891] O Grupo *ad hoc*, cuja criação foi acordada por ocasião da Reunião Extraordinária do CIH, realizada em Buenos Aires nos dias 16 e 17 de setembro de 2004, ainda não foi constituído. Apenas a Bolívia indicou representante. BASADONNA, Juan Antonio (Secretario Ejecutivo - CIH): depoimento [17 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

de definição, que muito provavelmente levará à assinatura de AAP, tendo como agência executora o CIC, e à implementação integral do projeto, tal como idealizado e acordado no âmbito do CIH; (b) o de que haja consenso sobre os grandes temas que leve à assinatura de acordo multilateral que serviria de enquadramento para a execução das obras por meio dos acordos bilaterais existentes, a custos menos elevados[892]; (c) o de que não haja consenso sobre os grandes temas e leve a indesejável retrocesso ao bilateralismo puro dos chamados "dois grandes" com os países menores, o que comprometeria os esforços empreendidos até o momento para imprimir enfoque global e sustentável à iniciativa, como instrumento de integração; e (d) o de que não haja consenso e leve à paralisia do curso de ação para a execução das futuras obras, dando-se continuidade apenas às intervenções de manutenção, no curto e médio prazos.

O aparente encaminhamento de uma das questões mais sensíveis e até certo ponto condicionante das demais, a da criação de entidade administradora, poderá facilitar o trabalho do referido Grupo *Ad Hoc*. O fato de não haver expectativa de realização de obras no território brasileiro, no curto prazo, não compromete o caráter integral do projeto, que consiste em homogeneizar as condições de navegabilidade suficientes para embarcações adaptáveis ao rio, com o mínimo impacto ambiental, em toda a extensão da via fluvial, uma vez que a manutenção do trecho brasileiro tem sido feita com regularidade e tem permitido a navegação contínua a 2,6 m (8 pés), em regime de águas baixas, e nas atuais condições do comportamento do rio[893]. Há, portanto, fortes razões estratégicas e condições favoráveis para que se concertem posições sobre as questões pendentes, no mais breve prazo, com altos ganhos políticos. Caso essa hipótese venha a se verificar, poder-se-ia

---

[892] BASADONNA, Juan Antonio (Secretario Ejecutivo - CIH): depoimento [20 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004; LÓPEZ, Horacio (Presidente da CPTCP): depoimento [24 nov. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[893] *Ibidem.*

vislumbrar, com a concretização do cenário ideal "a", a consolidação do primeiro elo da infra-estrutura física da América do Sul, no âmbito da IIRSA, que serviria como modelo de projeto integral de desenvolvimento sustentável e daria dimensão real às aspirações da política sul-americana do governo Lula, simbolizando sintonia entre o discurso e o plano da ação. Ao refletir a convergência de interesses e a capacidade de concertar posições em prol da utilização racional e ordenada da navegação fluvial em proveito dos cinco países e do projeto de integração, esse cenário confirmaria a hipótese de que a HPP é emblemática de mudança de grande alcance do padrão geopolítico na região.

A alternativa intermediária "b", embora preserve o enfoque global das obras, não parece ser aconselhável, tendo em conta a experiência de que nem sempre os acordos bilaterais têm funcionado a contento e a evidência de que o importante é a força da ação conjunta. Este cenário revelaria ainda mudança de considerável alcance do padrão geopolítico na região, na medida em que pressupõe a superação das diferenças de posições entre os países interessados. Quanto maiores as resistências ao modelo integral, menor será o alcance da mudança, consideração que nos leva aos cenários "c" e "d".

Não se pode deixar de considerar que, ao longo da fase dos estudos, havia uma espécie de efeito de "ação força" que mantinha o dinamismo do processo de negociações. Encerrada essa fase, há indícios de distensão, sobretudo por parte da Argentina, que antecipa dificuldades de alcançar o consenso e dispõe de meios para satisfazer seus interesses nacionais, independentemente da conclusão de acordo multinacional para se dar curso à execução das obras, o que comprometeria o caráter global do projeto e induziria a altos custos políticos e eventualmente ambientais.

Dadas as boas condições do trecho brasileiro, devido a sua exemplar manutenção, a navegação contínua poderia vir a ser garantida com a remoção dos passos críticos situados em território paraguaio,

por meio do acordo bilateral entre Paraguai e Argentina. Factível do ponto de vista financeiro[894], a custos inferiores aos que resultariam de licitação pública internacional, a alternativa não deixa de ser de interesse da empresa concessionária das obras de dragagem entre Santa Fé e o Oceano[895]. Esse provável cenário revelaria retrocesso, que se traduziria em reduzido alcance da mudança de paradigma geopolítico regional e em perspectiva de lento avanço da implementação de estrutura institucional do Mercosul.

Embora menos provável, é de se considerar a possibilidade de paralisação do curso de ação para a execução de futuras obras em decorrência de eventual impasse no processo de tomada de decisões. Nessa situação, contempla-se cenário em que a Hidrovia continuaria sendo utilizada, apenas com obras de manutenção em seu curso. Nessa hipótese, assim como na de possível bilateralização, estariam comprometidos a otimização do uso racional do curso natural navegável da via fluvial, o significativo capital político, humano e financeiro já investidos pelos países platinos e a própria consolidação do processo de integração.

Há, porém, traço comum aos quatro possíveis cenários. Em qualquer uma das hipóteses, a Hidrovia, que sempre existiu como elo de união dos países platinos, foi historicamente utilizada como meio de transporte e acesso ao coração do continente sul-americano, continuará existindo e seguirá assim sendo utilizada**,** ainda que de forma menos eficiente, em alguns deles.

Ressurge, assim, cristalina e limpidamente dessa constatação o valor intrínseco da via fluvial, que nada mais é do que existir em condições navegáveis naturais, a serviço da descoberta, da conquista, da colonização e do desenvolvimento sustentável do *hinterland* dos

---

[894] D'AMATO, Eduardo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina/ Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná /Delegación Argentina): depoimento [19 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

[895] BASADONNA, Juan Antonio (Secretario Ejecutivo - CIH): depoimento [20 out. 2004]. Entrevistador: E. Zugaib. Buenos Aires, 2004.

cinco países que entrelaça, independentemente da vontade e do poder decisório de seus governos.

Conclusão

Conclusão

Deduz-se das considerações tecidas no trabalho que a relevância da Hidrovia Paraguai-Paraná adquire diferentes matizes nos planos da infra-estrutura física nacional, sub-regional e regional. Sob esse prisma, pode-se afirmar que a Hidrovia tem importância relativa para o escoamento da produção do Centro-Oeste brasileiro, é prioritária para a revitalização do processo de integração no Cone Sul e necessária para a integração sul-americana.

Embora a HPP se tenha comprovado meio de transporte competitivo para o escoamento da produção agropecuária e mineral da região Centro-Oeste, a ênfase que lhe fora conferida no momento de sua revalorização, como meio de viabilizar a expansão da fronteira produtiva nos estados do Mato Grosso e de Rondônia, é hoje atenuada. As limitações de ordem ambiental impostas pela existência do ecossistema do Pantanal Mato-Grossense, no trecho do rio Paraguai águas acima de Corumbá, justificam a maior atenção atribuída atualmente a outros eixos de transporte alternativos[896], como é o caso das hidrovias Madeira/Amazonas e Araguaia/Tocantins.

[896] Embora bem mantidos, os 700 km de rio de meandros, estreito e pouco profundo, águas acima de Corumbá, impõem dificuldades à navegação, o que reduz a capacidade das barcaças e requer transbordo para embarcações de maior porte em Corumbá, aumentando o custo do transporte naquele trecho. A dimensão limitada de comboios e a necessidade de seu desdobramento implicam volumes transportados inferiores aos almejados pela iniciativa privada, maior tempo de navegação e maiores custos naquele trecho.

No plano sub-regional, a Hidrovia reveste-se de particular significado por se tratar do único eixo longitudinal que atravessa o Cone Sul, unindo fisicamente os quatro membros plenos do Mercosul e a Bolívia, e por apresentar solução competitiva para a deficiente infra-estrutura de transporte[897] que impede o aumento do intercâmbio de mercadorias intrabloco. A utilização racional e ordenada da via fluvial é, nesse sentido, premente e já demonstrou capacidade de dinamizar as trocas no Mercosul e de atuar como fator de competitividade para a colocação de produtos do *hinterland* no mercado internacional. Essas vantagens poderão ser potencializadas com a execução das obras de melhoria na HPP, que, ao garantir maior segurança, previsibilidade do tempo de percurso e investimentos privados adicionais, resultará em maior redução dos custos de transporte.

Instrumento prioritário para a revitalização do Mercosul, para o incremento de sua participação no mercado internacional e para o fortalecimento de sua capacidade negociadora frente a outros blocos regionais, a HPP é um dos elementos imprescindíveis à consecução do objetivo de mais longo prazo da política externa brasileira, a integração com os vizinhos continentais, de que constitui núcleo a associação Mercosul/CAN.

Eixo longitudinal mais extenso da América do Sul e elo natural de ligação do Mercosul com a CAN e o Caribe, a Hidrovia apresenta condições suficientes de navegabilidade com a intervenção de obras mínimas, de custo relativamente baixo, que já dispõe de oferta de financiamento de organismos internacionais de fomento. Emblemática da mudança, ainda que parcial, do paradigma geopolítico da confrontação na Bacia do Prata, é a alternativa que se encontra mais à mão para dar sentido prático à política de infra-estrutura de transporte regional. Além de oferecer condições naturais de navegação, suficientes

[897] São conhecidas as dificuldades que a atual rede de transportes terrestres e o congestionamento dos portos marítimos impõem aos crescentes fluxos comerciais no Mercosul.

para o trânsito de embarcações especiais, conta com estudos de viabilidade e impacto ambiental concluídos, é factível do ponto de vista técnico-financeiro e exeqüível no curto prazo[898]. Tal como idealizadas suas futuras obras de melhoria, a HPP poderá vir a constituir a primeira iniciativa com a marca IIRSA, uma vez que já está funcionando, ainda que não em plena eficiência, e obedece aos princípios básicos do novo paradigma de infra-estrutura da região. Constitui espaço geoeconômico estruturado, atravessa zonas produtivas complementares, apresenta sinergia com os setores de energia e comunicações e prima pela busca do equilíbrio entre a eficiência econômica e a ambiental. Encerra também considerável potencial de ganho político, na medida em que poderá contribuir para desencadear a materialização de outros projetos regionais e dar forma concreta à IIRSA. Esse potencial da Hidrovia é magnificado pelo efeito demonstrativo dos resultados já obtidos apenas com as obras de manutenção e pela adesão angariada da iniciativa privada, que apenas necessita de garantia de previsibilidade de prazos de entrega para dar curso a novos investimentos programados para o setor.

Realidade inegável, solidamente afirmada nas vertentes geográfica e econômica da região, a HPP é referência importante para o processo de integração em busca do desenvolvimento harmônico dos países sul-americanos ao constituir solução competitiva de transporte capaz de engendrar meios favoráveis ao comércio regional sustentável. Nessas condições, a serem bem conduzidas as negociações sobre os chamados grandes temas, na fase de transição que se inaugura, a HPP poderá vir a cumprir seu papel de via de transporte eficiente e competitiva e de iniciativa multinacional integradora, com benefícios para os cinco países, comprovando a convergência entre o discurso e a prática.

---

[898] A proposta apresentada pelo Secretário-Geral do CIC prevê a possibilidade de se negociar o Acordo Executivo, no prazo de 3 meses, aos quais se somariam seis meses para realizar o processo de licitação das obras e entre 18 e 24 meses para executá-las.

Embora sua importância não deva ser magnificada isoladamente por constituir um dentre outros eixos nacionais e regionais complementares a serviço da integração, seu valor intrínseco como elo de união natural entre os países do Mercosul e os integrantes da CAN a singulariza na malha de infra-estrutura de transporte que se pretende criar na região. Ao atravessar o centro do continente, uma de suas regiões mais ricas em recursos naturais, economicamente revitalizada e estruturada, adquire acrescida importância como opção mais evidente para viabilizar a integração sul-americana, donde se conclui ser seu peso político, neste momento, mais relevante para o Brasil do que o econômico.

O projeto HPP, concebido para adequar-se às características naturais do ecossistema do Pantanal e do ciclo hidrológico dos rios Paraguai e Paraná, constitui instrumento de integração adequado. Elo natural de ligação entre os países platinos, a Hidrovia aproxima suas zonas de produção, propiciando a formação de cadeias produtivas e oferece alternativa de transporte competitiva em termos de custos de frete e seguro e de impacto ambiental, o que possibilita o desenvolvimento sustentável do *hinterland*, ao vinculá-lo à corrente de comércio internacional. Não é, portanto, apenas um meio de articulação de Cáceres a Nova Palmira para a circulação de mercadorias na região, mas pode vir a tornar-se vínculo estratégico fundamental com a economia mundial, capaz de contribuir para promover os laços globais da região.

Ao possibilitar a integração de cadeias produtivas, a HPP constitui o passo inicial para agregar valor às exportações da região e superar os desequilíbrios entre os países que a compõem, condição para o êxito da consolidação da Comunidade Sul-americana das Nações. Sua zona de influência contém exemplos de potenciais enclaves produtivos, como os complexos siderúrgico e oleaginoso, que apenas requerem melhor coordenação de esforços para prosperar. Com economias fortemente orientadas ao desenvolvimento agrícola,

agroindustrial e mineral, as regiões do espaço platino estão estreitamente vinculadas à economia mundial e são capazes de atrair capitais, por meio da integração desses setores.

Encerra ainda a via fluvial relevante fator de estabilidade política na região ao possibilitar a saída para o mar aos países mediterrâneos, Bolívia e Paraguai, e viabilizar o crescimento da atividade econômica desses países, que passam por processo de transformação importante, vinculado à diversificação de suas economias, cujos setores mais ativos e promissores encontram-se em sua zona de influência.

A vontade política em favor da revalorização da HPP tem sobrevivido inalterada às mudanças dos governos ao longo de aproximadamente dezesseis anos, o que a caracteriza como decisão estratégica. Sua área de influência abarca o próprio coração da América do Sul, onde estão abrigadas as maiores reservas naturais e as maiores extensões de terras cultiváveis, que, se vinculadas à corrente de comércio internacional, permitirão que a região venha a exercer papel relevante na economia mundial.

A integração regional e a promoção do desenvolvimento sustentável, prioritárias na atual política externa brasileira, têm por premissa a implementação de projetos conjuntos de infra-estrutura física eficiente, competitiva e ambientalmente sustentável, imprescindíveis para incrementar o comércio na região e para aumentar sua participação no mercado internacional. Os desafios impostos pelos fenômenos da globalização e da regionalização pressupõem a adoção de visão integrada do espaço geoeconômico regional em contraposição às políticas centralizadas do passado, voltadas para a auto-suficiência econômica, como meio de satisfazer as necessidades de desenvolvimento dentro das fronteiras nacionais.

Eixo de integração necessário, sua retomada simbolizou o rompimento da dicotomia geopolítica Leste/Oeste – Norte/Sul, ao haver possibilitado sua conexão de complementaridade com os corredores de tráfego, que se impunham no passado como eixos competitivos. A

revalorização da HPP já se traduz em vantagens de ordem geopolítica e econômica para os cinco países platinos, que poderão ser ampliadas, se executadas as futuras obras de melhoria da navegabilidade em seu curso.

Ao Brasil propiciará maior presença político-diplomática na Bacia do Prata; contribuirá para a expansão da atividade econômica do Centro-Oeste, sobretudo da produção de minério de ferro; para a consolidação da integração fronteiriça; para a diminuição dos gastos governamentais com subsídios ao transporte terrestre; para aliviar os problemas decorrentes da saturação dos portos do Atlântico; para reduzir os custos de frete e para conferir competitividade aos produtos da região. A desvantagem de eventual impacto ambiental negativo fica descartada à luz da exclusão do trecho do Pantanal de todo e qualquer esquema de obras e caso sejam mantidos os acordos alcançados no âmbito do CIH para imprimir caráter integral e sustentável ao programa de melhorias. Assim, a perda relativa da hegemonia dos portos do Atlântico parece ser a única provável desvantagem advinda da utilização da HPP, se é que essa pode ser considerada desvantagem no contexto de integração.

A Bolívia teria como benefício uma opção importante de saída para o Atlântico; maior presença no rio Paraguai e maior integração na Bacia do Prata, até agora mais simbólica do que real; a possibilidade de expansão da produção de grãos, de exploração das minas de Mutum e de realização de projetos energéticos.

O Paraguai, além de ver sua mediterraneidade compensada por via de escoamento mais econômica de sua produção, com acesso ao mar, será beneficiado por maior integração fronteiriça tripartite, pelo almejado equilíbrio da saída pelo porto de Paranaguá e pela possibilidade de formação de cadeias produtivas que envolvam sua indústria siderúrgica e de cimento.

O Uruguai já se tem beneficiado com a dinamização do setor de serviços, uma das forças motoras de sua economia, que levou o país a propor a utilização de seus portos como solução para a saturação

dos portos atlânticos brasileiros. A possibilidade de transformar-se em terminal de carga da Bacia do Prata constitui sua grande vantagem. O Porto de Nova Palmira, hoje com 30 pés de profundidade, movimenta aproximadamente 4 milhões de toneladas/ano e está competindo com o porto argentino de Santa Fé[899].

A Argentina finalmente vislumbra a consolidação do eixo Norte/Sul, objetivo político-estratégico-econômico que persegue de longa data. Um dos maiores beneficiários do aumento do fluxo de cargas no sentido norte-sul, verá revitalizado o centripetismo de seus portos situados nas proximidades da desembocadura do Rio da Prata e possibilitados o desenvolvimento das regiões do NOA, do NEA e da mesopotâmia e a consolidação da integração econômica do território nacional. Contribuirá ainda para a reativação portuária e da frota argentina, pelo setor privado.

Depreende-se desse quadro que todos os países beneficiam-se em maior ou menor grau da utilização conjunta racional e eficiente da Hidrovia. As principais vantagens comuns oferecidas pela via fluvial são o barateamento do frete, a conseqüente maior competitividade dos produtos regionais e a diminuição das assimetrias entre os países que, em última análise, afiançam a política de integração regional.

A decisão política de se atribuir prioridade ao processo de integração física sul-americana, pré-condição da integração econômica e política continental, imprimiu nova dimensão à utilização da Hidrovia Paraguai-Paraná. Além de servir como via de comércio regional e inter-regional, a HPP deverá contribuir para integrar economicamente os territórios mediterrâneos, possibilitar seu desenvolvimento sustentável e conectar o centro do continente com outros eixos de transporte nacionais e regionais, o que dará sustentáculo à integração econômica e política sul-americana.

---

[899] KOUTOUDJIAN, Adolfo. Intervenção no Seminário *Intereses Argentinos en el Mar – Ciclo Almirante Storni*. Pontifícia Universidade Católica Argentina. Buenos Aires, 25 nov. 2004. Notas tomadas pela autora deste trabalho.

A transposição para esse patamar depende da ação coordenada dos governos dos países da região, possibilitada pela superação ainda que de alcance relativo do padrão geopolítico na Bacia do Prata, como resposta necessária e acertada às transformações do cenário internacional, que não deixaram espaço para os antigos processos de nacionalismo econômico e políticas desenvolvimentistas limitadas pelas fronteiras nacionais. A integração, única resposta viável para que a região tenha participação no mercado internacional, depende de custos de transporte competitivos e de cadeias de produção integradas que propiciem ganhos de escala.

É claro o propósito do governo Lula de dar substância à política de reforço dos laços de união dos países da América do Sul a partir da revitalização do Mercosul e de sua associação com a CAN. A revalorização da Hidrovia, que antecedeu a instituição do próprio Mercosul, encerra importante significado político-estratégico ao haver sido a primeira iniciativa capaz de contribuir para dar conteúdo à nova política de integração que começou a se instaurar nos anos 80.

Iniciativa de integração por excelência, o projeto atinge, hoje, o estado do inevitável, ao transcender os limites de simples meio de transporte, devendo ser contemplado como parte significativa e integrante do processo do Mercosul e da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. A importância do projeto se renova, de fato, neste momento em que se dá impulso à integração sul-americana com a incorporação de novos membros associados do Mercosul e a assinatura do acordo histórico de livre comércio com a CAN. Ponto de convergência entre os dois principais blocos sul-americanos, a Hidrovia constitui também um dos elos nas conexões interoceânicas que podem multiplicar significativamente as possibilidades comerciais da região.

A importância estratégica da Hidrovia como um dos instrumentos que concorrem para a consecução dos objetivos prioritários da política externa brasileira, a integração sub-regional e

regional e sua inserção competitiva no mercado internacional, ajuda a compreender o ônus político de eventual adiamento do início da fase de execução das obras de melhoria. Decisão dessa natureza poderia sinalizar descompasso entre o discurso e a prática, além de desconsiderar os recursos humanos e financeiros já empregados nos estudos e induzir o descrédito da iniciativa pelos usuários cativos e potenciais da via fluvial.

A revalorização da HPP foi possibilitada devido ao conceito amplamente compartilhado por todos os países da Bacia do Prata de que o desenvolvimento nacional é processo indissoluvelmente ligado à integração, cuja infra-estrutura necessária não pode prescindir de meio de transporte eficiente e competitivo para impulsionar o intercâmbio dentro da região e sua inserção no mercado mundial. Não parece, portanto, ser fortuita a quase coincidência cronológica dos primeiros instrumentos que deram origem ao programa de melhoria das condições de navegabilidade da via fluvial e ao Mercosul, que, juntamente com outras iniciativas, constituem a base da integração regional.

Nesse sentido, observa-se vínculo conceitual entre a Hidrovia e o Mercosul, na medida em que pelo menos três idéias básicas permeiam ao mesmo tempo um e outro projeto: (a) a de competitividade, uma vez que tanto a Hidrovia quanto o Mercosul foram pensados como soma de esforços para melhor competir nos mercados internacionais, uma das condições da promoção do desenvolvimento sustentável da região; (b) a de desregulamentação, que propicia condições de igualdade de oportunidades e (c) a de protagonismo empresarial, conseqüência da desregulamentação, com o que se criam condições para o empreendimento da iniciativa privada, no caso da Hidrovia, traduzido em termos de investimentos na melhoria das instalações portuárias e na renovação da frota.

À primeira vista, a retomada da utilização da Hidrovia, como iniciativa conjunta em benefício dos cinco países, pode parecer representativa de mudança do paradigma geopolítico vigente na Bacia

do Prata até o final da década de 80, na medida em que passou a ser encarada como eixo de transporte complementar e não competitivo dos corredores transversais de tráfego. Como tal, possibilitou a transposição do unilateralismo e/ou bilateralismo para o multilateralismo, como prevê o verdadeiro espírito do Tratado da Bacia do Prata, e ilustrou a capacidade de os países platinos iniciarem esforços de organização de espaço físico homogêneo em proveito do conjunto, como meio de promover o desenvolvimento da área deprimida do interior do continente.

No entanto, uma leitura mais detida da situação deixa transparecer que o alcance real verificável dessa mudança revela-se relativo. O que houve na realidade foi uma adequação às novas circunstâncias impostas sobretudo por fator externo, a transformação da ordem econômica mundial, que induziu à mudança do paradigma econômico regional[900], deixando-se permanecer resquícios das desconfianças características do comportamento externo da confrontação. Nesse sentido, embora declaradamente iniciativa de caráter integrador, a Hidrovia tem sido resgatada e encarada mais como fator para facilitar o comércio e atender aos interesses nacionais.

---

[900] É bem verdade que a aparente mudança do paradigma geopolítico da confrontação foi condicionada por fatores de ordem política, econômica e ideológica. No entanto, a sensível transformação da economia mundial foi decisiva, no sentido de que não deixava espaço para alternativa, ou os países a ela se adaptavam ou correriam o risco de perder sua identidade. Em vista dessa circunstância, impôs-se a busca de possibilidades de sobrevivência no próprio espaço geográfico, havendo a integração sub-regional passado a ser fruto de crescente necessidade objetiva. Contribuíram para a determinação desse novo rumo, o peso da dívida externa, desencadeada no México, em 1982, a crise econômica mundial, que obrigou a esforço exportador para suprir a necessidade de financiamento em ambiente cada vez mais protecionista e fechado à produção da região e a conseqüente tendência a expandir as fronteiras agropecuárias às zonas interiores para produtos com crescente demanda mundial como a soja, a madeira, carnes, etc. Ademais dessa imposição exógena do mercado, a crise econômica do mundo em desenvolvimento colocou em xeque o esquema centro-periferia nos grandes países, com a retomada pelos estados interiores do manejo de seus próprios recursos naturais e de sua vinculação com o mercado externo. (Cf. KOUTOUDJIAN, Adolfo. Hidrovía Paraguay-Paraná. Apreciación Geopolítica y Económica de sus intereses. In: *Geopolítica hacia una doctrina nacional*. Buenos Aires, año XVI, n. 41, pp. 65-66, jul.-sept. 1990).

Os benefícios diretos advindos do uso compartilhado da via fluvial são distintos para cada país e explicam até certo ponto as dificuldades de conciliar posições que têm sido negociadas ao longo de quase dezesseis anos. Essas dificuldades, mais contundentes no que diz respeito à prevalência do componente ambiental sobre o técnico e o econômico-financeiro, à adoção do método integral de análise e de execução das obras e à forma de sua administração conjunta, evidenciam resistências dos países de ultrapassar os limites da esfera nacional. Embora o objetivo último da iniciativa seja convergente, as demandas de cada país e suas vulnerabilidades são distintas, o que leva à divergência de posições marcadas pela dificuldade de encontrar equilíbrio entre a lógica do melhor aproveitamento econômico e a necessária preservação ambiental. O desafio de aproximar as diferentes posições demanda também a capacidade de assumir responsabilidades compartilhadas e de conciliar os interesses nacionais com os regionais, para que os benefícios sejam eqüitativos. Tal atitude pressupõe a eliminação de vestígios do antigo paradigma que ainda subsistem de forma velada e dificultam a consolidação do paradigma da cooperação e complementação, que hoje se confunde com liberalização de comércio.

Fazendo lembrar antigas rivalidades, a disputa pelo diferencial de poder individual, com o intuito de ampliar a área de influência, cede hoje lugar à competição velada pela liderança do processo de integração, que ainda apresenta laços tênues. À imagem de plena sintonia e coesão do discurso corresponde relação de competitividade onde se conjugam liderança e iniciativa brasileiras. Subjaz também ao espírito de competição e suspicácia entre os países a dificuldade de conviver com inevitáveis elementos de supranacionalidade, o que é compreensível nesta fase em que ainda não há consenso de coordenação de políticas e de objetivos.

A preferência por manter a execução e administração do projeto HPP no âmbito da Bacia do Prata, opção que oferece segurança

jurídica em detrimento de organismo executor e administrador independente, não deixa de trazer à tona certo grau de desconfiança ainda existente entre os dois principais atores da região, Brasil e Argentina.

A manutenção desses traços do padrão de comportamento característico da década de 70 é inevitável, uma vez que a configuração dos atores das disputas na Bacia do Prata, hoje protagonistas da integração regional, permanece a mesma e seu comportamento externo é decorrente de desequilíbrios de ordem geográfica, demográfica e econômica. Continua havendo 2 atores principais e 3 secundários marcados por acentuadas assimetrias. O que mudou foi a regra do jogo geopolítico, em decorrência da necessidade de enfrentar desafios comuns. Os objetivos concorrentes do passado cederam lugar a metas que só podem ser alcançadas mediante estratégias conjuntas. O fato dessa mudança de perspectiva haver sido imposta por fatores exógenos e o pouco tempo de vivência do processo de integração explicam, entre outras razões, as resistências à superação total do paradigma da confrontação em favor do modelo de cooperação e complementação regional.

O objetivo da integração não parece ser ainda contemplado pelos cinco países como processo de fusão, tendente à união política ou econômica, ou à comunidade supranacional. No âmbito do Tratado da Bacia do Prata, os países comprometem-se a cooperar até onde seja possível o exercício de suas faculdades soberanas e se propõem lograr integração crescente, sem que em momento algum deixem entender que estão dispostos a fazer cessão de algumas das faculdades que lhes são conferidas por seus direitos soberanos.

Brasil e Argentina continuam sendo os dois países com meios para exercer influência sobre os demais, com vistas a satisfazer seus interesses nacionais. O Brasil mantém linearidade em suas posições e continua dispondo, entre outros fatores, de condição privilegiada como detentor do controle das nascentes dos rios, como único país com

possibilidade para operar simultaneamente os dois eixos de transporte da Bacia, o Norte-Sul e o Leste-Oeste, e como país de menor dependência da Bacia do Prata para desenvolver-se.

A Argentina conserva traços de seu tradicional comportamento inconstante, que oscila entre o integracionismo e o anti-integracionismo. Ao propor a aliança de integração na década de 60, procurou o país atrelar o Brasil a sistemática que, vinculando-o a processo de decisão supranacional, tolheria em última análise sua autonomia para desenvolver projetos nacionais. No presente, ao longo das negociações no âmbito do CIH, insistiu em impor esquema supranacional de administração da Hidrovia para impedir que o Brasil viesse a minar ou retardar a execução do projeto, em decorrência das dificuldades de ordem ambiental. Diante da certeza do veto brasileiro à criação de organismo independente, passou a contemplar a possibilidade de manter o desenvolvimento da HPP no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, onde, ao abrigo do artigo VI, poderá recorrer a acordos bilaterais para garantir a execução imediata das obras de melhoria nos pontos mais críticos, em território paraguaio. A exemplo do ocorrido no passado, a Argentina parece haver optado novamente por fazer alianças com os países menores como meio mais viável do que a negociação com o Brasil.

O Paraguai continua sendo país chave, posicionado no centro da Hidrovia, onde está localizada a maior concentração de pontos críticos, que podem comprometer a navegação contínua, o que lhe permite manter sua tradicional atitude de país pêndulo. Muito provavelmente, penderá o país para a órbita do vizinho que oferecer maiores atrativos para a realização das obras em seu território. Nas condições atuais, os interesses econômico-comerciais específicos do Paraguai na HPP aproximam-se mais das aspirações da Argentina do que das do Brasil, uma vez que estão fundamentadas nas vantagens advindas do aumento do tráfego.

Ao que tudo indica, a Argentina dispõe hoje de possibilidade de fazer alianças com o Paraguai para atingir seus objetivos nacionais,

caso o esquema multinacional venha a falhar. Não se descarta, assim, a eventualidade de retrocesso ao antigo esquema de bilateralização que serviu, na década de 70, para contornar a letra do Tratado da Bacia do Prata, instrumento de ação multilateral por excelência que, ao consagrar o vínculo dos países platinos em torno de esforços conjuntos, com o intuito de promover a integração física e organizar o aproveitamento compartilhado dos recursos naturais da região, tornava-se teoricamente incompatível com o paradigma da confrontação.

A capacidade do Brasil de influir, devido, entre outros fatores, a sua posição de detentor das nascentes dos rios platinos, que contribuiu para reorientar o projeto HPP, é agora restringida pela própria ação exemplar do Governo brasileiro na condução das obras de manutenção em território nacional, hoje seu tendão de Aquiles. O poder de influência do Brasil reduz-se ao veto que, neste estágio, não impedirá a Argentina de avançar fazendo obras fragmentadas, e a sua comprovada capacidade negociadora que poderá conduzir ao consenso e colocar em sintonia os *tempos político* e *econômico*[901], para assegurar o caráter global e integrador da iniciativa.

Invertem-se hoje os papéis inerentes ao paradigma da confrontação. O Brasil busca impor o método e a execução integrais das obras, obedecendo ao *tempo político*, o da integração, que é elástico, o que é compreensível, dada sua posição confortável de menor dependência da via fluvial. A Argentina, ao contrário, optou pelo *tempo econômico*, o do empresariado, que é inelástico e exige resposta imediata.

Embora reconheça que o ideal seria que as duas dimensões de tempo caminhassem juntas, ao antecipar dificuldades para se alcançar o consenso sobre os grandes temas, entende a Argentina ser necessário

---

[901] Os termos "tempo político" e "tempo econômico" encontram referência em D'Amato. Ver em El tiempo de la política condiciona la hidrovía. In: *El Cronista comercial*, Buenos Aires, 01 dic.2004, cópia mimeografada.

priorizar o tempo econômico na nova etapa de transição, fazendo o máximo de obras possíveis, por meio de acordos bilaterais e com recursos de que dispõe o Estado, se necessário. Esse cenário, em muito se assemelha ao que caracterizou a *diplomacia das palavras* versus a *diplomacia dos fatos* na década de 70.

No momento em que se busca resgatar o verdadeiro espírito do Tratado da Bacia do Prata, tendo como pano de fundo o paradigma da cooperação, o mesmo recurso que servira ao Brasil para satisfazer seus interesses nacionais em detrimento dos interesses regionais poderá ser agora invocado pela Argentina com o propósito de justificar seus movimentos táticos para avançar na fase da execução das obras de melhoramento na Hidrovia, no mais breve prazo e de forma fragmentada.

A se confirmar essa hipótese, repetir-se-á a mesma lógica do relacionamento externo que prevalecera no espaço platino, em que se buscavam instrumentos e alianças bilaterais para impulsionar o desenvolvimento dentro das fronteiras nacionais. Nesse sentido, pode-se dizer que, no passado, configurava-se a Bacia do Prata como sub-região congregada por pacto cuja declaração de forma era orientada pelo princípio integrador, mas, na prática, marcado por geopolíticas antagônicas, situação que se arrasta no presente, porém caracterizada por posições divergentes sobre a utilização de seus recursos hídricos como meio de transporte competitivo.

A dificuldade demonstrada pelos países de ceder faculdades denuncia que os laços de cooperação são ainda tênues para que se venha a conformar entidade de natureza supranacional encarregada da administração conjunta da HPP. Nesta fase do processo de aproximação regional, o Tratado da Bacia do Prata parece ser o instrumento adequado para continuar abrigando o projeto, no seio do qual, os países signatários sentem-se mais seguros por não precisarem abrir mão de suas faculdades soberanas. É a alternativa mais viável para agilizar o início da fase de execução das obras, por constituir

estrutura já existente e um de seus órgãos, o CIC, dispor de personalidade jurídica.

A presença diplomática brasileira na Bacia do Prata tem sido uma constante e o Brasil demonstrou, até o momento, expressiva capacidade de influência, ao fazer prevalecer seus interesses nacionais e regionais, pela via da negociação, e por saber entender e dar respostas adequadas às mudanças do cenário internacional nos últimos séculos. Manipulou os eixos da corrente de comércio e de comunicação no espaço platino de acordo com sua conveniência para a consecução dos objetivos nacionais e de suas pretensões continentais.

No século XIX, logrou a consagração do princípio da livre navegação e instaurou o eixo Norte/Sul para satisfazer suas necessidades de expansão e consolidação dos territórios interiores conquistados. Apoiou o processo de independência dos países menores, o que lhe convinha, pois a "balcanização" da América espanhola impediria a instauração da hegemonia do Vice-Reinado do Prata, sob a liderança de Buenos Aires, e o conseqüente controle de sua desembocadura. Soube, para isso, tirar proveito dos interesses da França e da Inglaterra na região, as duas grandes potências européias à época.

No século XX, impôs o modelo geopolítico na Bacia do Prata, baseado na supremacia dos eixos transversais sobre o eixo longitudinal de transporte, para neutralizar a influência platina da Argentina, num primeiro momento, e, mais tarde, atender às necessidades de exportação e viabilizar as conexões bioceânicas. Como resposta à configuração do mundo bipolar, fez da aliança com os EUA instrumento para fortalecer sua presença na região e impulsionar o desenvolvimento nacional. Logrou, novamente pela via da negociação, derrotar o princípio da consulta prévia e consagrar o regime de uso dos rios internacionais, que atendia aos interesses nacionais de desenvolvimento e de expansão da área de influência brasileira. Em resposta aos fenômenos da globalização/regionalização e da consolidação de blocos econômicos, revalorizou o eixo Norte/Sul para atender à necessidade

de desenvolvimento da região Centro-Oeste e de fortalecimento do Mercosul, núcleo da integração sul-americana e veículo de inserção internacional.

No século XXI, cabe ao Brasil o desafio de assumir a liderança no processo de consolidação do paradigma da integração e complementação na região, de que é emblemática a HPP, primeira proposta de projeto de utilização fluvial compartilhada na América do Sul, de sua iniciativa, cuja importância transcende seu significado geoeconômico no espaço integrado da Bacia do Prata e do Mercosul. Eixo histórico, encerra valor intrínseco, na medida em que as obras e ações desenvolvidas em seu curso foram determinantes da política externa dos países platinos e assim continuará sendo.

Desde que se iniciaram as negociações no âmbito do CIH, os esforços empreendidos pela diplomacia brasileira ao longo destes últimos dezesseis anos permitiram aproximar posições em torno de questões-chave para imprimir caráter sustentável e integral ao projeto Hidrovia. Garantiu-se a otimização do uso da via fluvial, com intervenções mínimas em alguns trechos; a primazia do componente ambiental sobre os componentes técnico e econômico-financeiro, o que assegurou a exclusão do Pantanal de todo e qualquer plano de obras; o consenso em torno do PAI e do PGA, elementos essenciais à incorporação do enfoque global e, conseqüentemente, do caráter multinacional ao projeto, aproximando-o do novo paradigma de infra-estrutura instaurado pela IIRSA.

A posição brasileira tem sido, portanto, determinante ao longo de todo o processo negociador. Ao constituir o país com a menor dependência da HPP, pode contemplar a execução das obras em mais longo prazo, o que não deixa de ser percebido como atitude obstrucionista. Nesse sentido, a defesa em favor da criação de entidade administradora independente pelos outros países tem sido muito mais uma forma de contornar a rigidez e os atrasos decorrentes da posição brasileira durante a fase de elaboração dos estudos de viabilidade

técnico-econômica e de impacto ambiental, do que reflexo de maturidade para enfrentar o processo de integração.

Uma vez encerrada a primeira etapa das negociações com a conclusão dos estudos, o veto brasileiro ao pronto início da execução das obras terá pouco peso e poderá levar ao bilateralismo, diante da determinação do atual governo argentino, cuja ação está mais voltada para dentro das fronteiras nacionais, de demonstrar eficácia e oferecer resposta imediata à iniciativa privada.

O estágio a que se chegou, neste período de transição, constitui ponto de inflexão em que, embora pareça não haver espaço para retrocessos, por ser a HPP uma realidade e já se encontrar no imaginário do empresariado, corre-se o risco de a Argentina recorrer à *diplomacia dos fatos*. O possível recurso ao bilateralismo comprometeria a natureza multinacional que sempre se quis imprimir à iniciativa, declarada por todos como obra de integração regional, e denunciaria a ineficácia do Sistema da Bacia do Prata.

A prevalecer essa hipótese, o maior ônus político recairia sobre o Brasil a quem se atribuiria a responsabilidade pelo fracasso das negociações multilaterais, o que serviria de justificativa para a atitude argentina, e denunciaria descompasso entre o discurso e a prática sobre o tema mais candente da diplomacia presidencial do atual governo. No entanto, caso o Brasil assuma a liderança do processo de negociações dos grandes temas, que coincidentemente se inaugura com o exercício de sua presidência *pro tempore* do CIH, agilize o processo negociador e conduza à convergência de posições, poderá capitalizar o ganho político de ser o protagonista do primeiro projeto regional de utilização fluvial compartilhada na América do Sul, que contribuirá para consolidar o novo paradigma da cooperação, e dar forma concreta ao núcleo da integração física sul-americana.

Para o Brasil prepondera atualmente a importância político-estratégica da Hidrovia, como instrumento de consecução de objetivos externos de curto, médio e longo prazos. Sua vertente econômica

adquirirá maior relevância quando oferecer melhores condições de segurança e previsibilidade do tempo de percurso, o que só se conseguirá com a implementação de futuras obras de melhoria.

Os esforços empreendidos para a revalorização da Hidrovia, por meio da harmonização de normas, da ação coordenada e do manejo sustentável dos recursos naturais, que de outra forma se deteriorariam, encerram grande potencial de contribuir para a criação de eixo de desenvolvimento organizado e sustentável na região, permitindo tirar proveito de nossas complementaridades econômicas, que são também geográficas.

Uma das características do paradigma da cooperação é o empreendimento de esforços conjuntos em proveito dos cinco países e do projeto de integração. Sendo a HPP de importância relativa para o escoamento da produção do Centro-Oeste, o Brasil deixaria entrever disposição política autêntica de contribuir para a instauração do modelo integracionista na região.

O *momentum* atual, em que há convergência de visões sobre o destino continental e a forma de inserção no cenário internacional, é propício a que se dê novo impulso a essa iniciativa emblemática da integração física do Mercosul. O efeito demonstrativo da capacidade de os cinco países coordenarem posições, com resultados concretos em proveito do conjunto, poderá constituir elemento-chave para dilatar o alcance relativo da superação do paradigma da confrontação na Bacia do Prata. Trata-se de comprovar que os países engajados no processo de integração são capazes de realizar iniciativa multinacional, que pressupõe a conciliação de interesses nacionais e regionais. A outra integração, econômica e política, será muito mais viável e irreversível no futuro se assentada na base sólida da eficiência da infra-estrutura múltipla e complementar regional:

> A integração da América do Sul é uma prioridade do Governo do Presidente Lula. Acreditamos que a aproximação

> entre os países do continente é o melhor caminho para a construção da América do Sul democrática, próspera e justa. Precisamos de mais integração. Mais integração comercial, como a que estamos construindo com a rede de acordos do Mercosul com parceiros da região. Mais integração física, com obras de infra-estrutura que eliminem os obstáculos que ainda existem à circulação de bens e pessoas ente nossos países. Mais integração política, com o aumento dos contatos entre nossos governos e nossas sociedades[902].

A colocação em prática dos propósitos que reflete essa afirmação será tanto mais viável se conferido o devido valor estratégico à HPP, a um só tempo eixo de circulação Norte/Sul da Bacia do Prata, do Mercosul ampliado e da emergente Comunidade Sul-Americana de Nações, com vantagens competitivas em relação a outros meios de transporte e potencial para vir a ser o núcleo representativo da instauração do paradigma de cooperação e de complementação regional.

---

[902]AMORIM, Celso. Entrevista concedida ao jornal "A Classe Operária", em 25/08/2004. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2005.

Figura 1 - Eixos Longitudinais da IIRSA

Fonte: IIRSA

Figura 1a - Eixo Andino Sul

Figura 1b - Eixo Andino

Figura 1c - Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná

Figura 2 - Bacias Hidrográficas dos rios Orinoco, Amazonas e do Prata

Fonte: ESTELLAN, Gualberto Ruiz. Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata). Montevideo: Asosiación Latinoamericana de Integración, septiembre de 2000. p. 17

Tabela 1 - Distribuição da Área da Bacia do Prata

Fonte: CAF. Los Rios nos unen. Integración Fluvial Suramericana. Santa Fé de Bogotá, Colômbia: jorge Perea Borda, 1998. p.175

País	Área (km²)	%	Área da Bacia (km²)	%
Argentina	2.758.833	21,3	1.033.800	32,3
Brasil	8.511.965	65,7	1.415.200	44,2
Paraguai	406.752	3,1	406.700	12,7
Uruguai	177.508	1,4	140.900	4,4
Bolívia	1.098.581	8,5	204.000	6,4
Total	**12.953.639**	**100**	**3.200.600**	**100**

Figura 3 – Sistema Platino

Fonte: ESTELLAN, Gualberto Ruiz. Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata). Montevideo: Asosiación Latinoamericana de Integración, septiembre de 2000. p.22

Figura 4 – Hidrovia Paraná-Paraguai e portos da Bacia do Prata

Fonte: ESTELLAN, Gualberto Ruiz. Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata). Montevideo: Asosiación Latinoamericana de Integración, septiembre de 2000. p.25

Tabela 2 – Delimitação física da Hidrovia Paraná – Paraguai Extensão: 3.442km (Porto Cáceres – Nova Palmira)

Fonte: FRAGA, Jorge Alberto. Cuenca del Plata, Río de la Plata e Hidrovía; tendencias geopolíticas y esfuerzos de integración. In: *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*. Secretaría de Inteligencia de Estado, República Argentina, vol. II, nr. 1, primer cuatrimestre, 1993, p.119.

País	Trecho próprio	Trecho compartilhado				Total km
		Argentina	Paraguai	Brasil	Bolívia	
Argentina	1.286	-	375	-	-	1.661
Paraguai	563	375	-	393	-	1.321
Brasil	1.212	-	393	-	48	1.653
Bolívia	-	-	-	48	-	48
Uruguai	-	-	-	-	-	0

Figura 5 – HPP: Rede de Transporte

Fonte: BASADONNA, Juan António. Secretaria Executiva do CIH. 2004. Cedido por meio digital
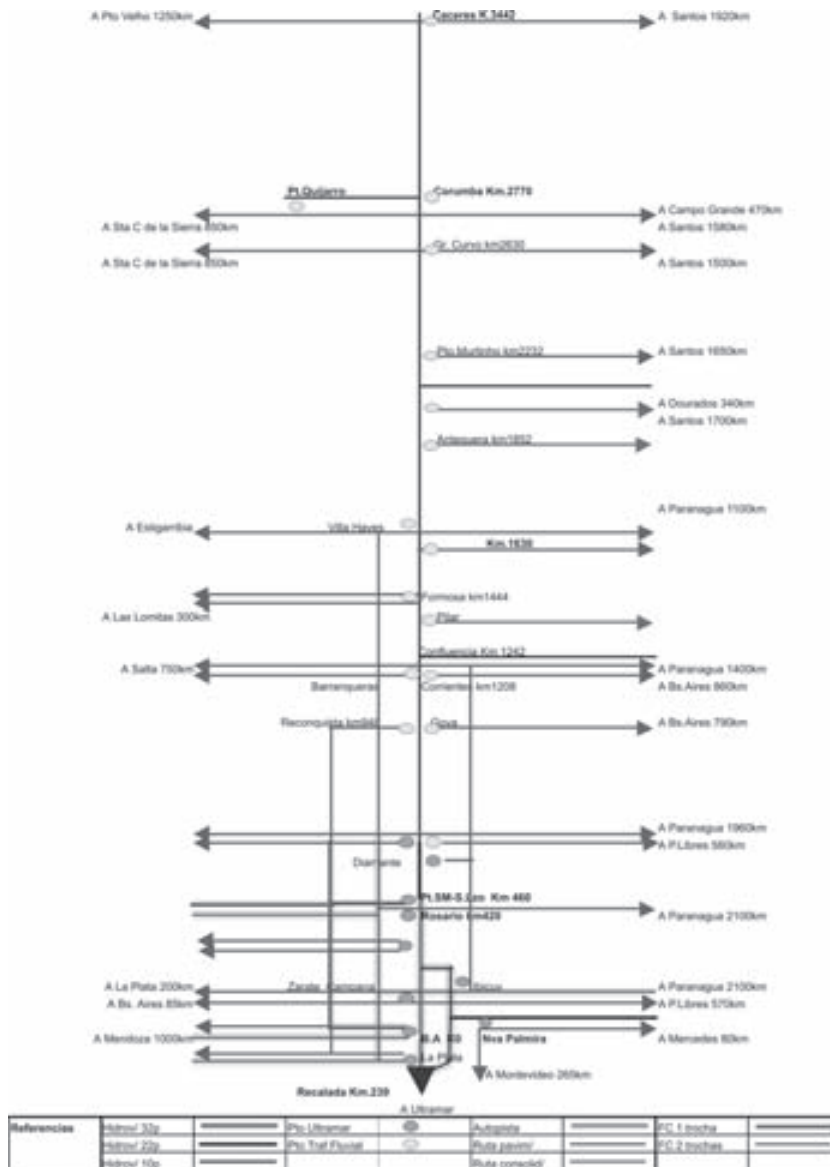
Figura 6 – Malha Portuária dos Países da Bacia do Prata

Fonte: ESTELLAN, Gualberto Ruiz. Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata). Montevideo: Asosiación Latinoamericana de Integración, septiembre de 2000. pp.29-43.

Figura 6a – Argentina

Figura 6b – Bolívia

Figura 6c – Brasil

Figura 6d – Paraguai

Figura 6e – Uruguai

Tabela 3 – Comparação entre os distintos meios de transporte

Fonte: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (I.I.E.). *El Balance de la Economía Argentina. Alianças Inter-Regionales.* Córdoba, Argentina: Talleres Gráficos de Ediciones Eudecor SRL, 2003. p.98.

	Capacidade de carga	Consumo de energia	Frete	Potência
	Para transportar 1.600 t.	Com um litro de gasolina se transporta uma tonelada	Tomando como índice a unidade	Com um HP se pode transportar
Hidrovia	1 barcaça	251 km	1.00	22.2 t
Ferrovia	40 vagões	101 km	1.40	7.4 t
Rodovia	80 caminhões	29 km	3.20	1.0 t

Figura 7 – Hidrovia Tietê-Paraná

Fonte: ESTELLAN, Gualberto Ruiz. Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS). Modo Fluvial (Cuenca del Plata). Montevideo: Asosiación Latinoamericana de Integración, septiembre de 2000. p.60

Tabela 4 – Embarcações na Hidrovia Paraná-Paraguai

Fonte: INTERNAVE Engenharia. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica. Relatório Final.* Volume II, pp. 2.5/16

Embarcação	-	Argentina	Brasil	Paraguai	Total
Chata	Quantidade	296	40	114	450
	TPB (total)	324.791	45.369	126.031	496.191
	Calado (m)	1,50 a 3,66	1,51 a 1,40	(1,80 a 2,74)	(1,30 a 3,66)
Empurrador	Quantidade	29*	6	17	52
	Potência total (HP)	47.692	5.680	13.607	66.979
	Calado (m)	1,50 a 3,90	0,60 a 1,10	(1,22 a 2,19)	0,60 a 3,90
Automotor Fluvial	Quantidade	53	10	7	70
	TPB (total)	-60.000	2.755	2.756	-65.511
	Potência total (HP)	-	4.520	-	4.520
	Calado (m)	-	0,90 a 1,13	1,37 a 1,83	0,90 a 3,30
Automotor Flúvio-Marítimo	Quantidade	-	-	23	23
	TPB (total)	-	-	27.589	27.589
	Calado (m)	-	-	1,98 a 6,70	1,98 a 6,70
Total	**Embarcações**	**378**	**56**	**161**	**595**
	TPB (total)	**384.791**	**48.124**	**156.376**	**589.291**
	Potência total (HP)	**47.692**	**8.435**	**41.196**	**97.323**

Notas: ( ) – os números entre parênteses indicam dados incompletos, valores aproximados

* – não estão incluídos 4 rebocadores que operam na região do Delta do Rio Paraná

Tabela 5 – Embarcações operacionais na Hidrovia Paraná-Paraguai (menos de 30 anos de idade)

Fonte: INTERNAVE Engenharia. *Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de Viabilidade Econômica. Relatório Final.* Volume II, pp. 2.5/16

Embarcação	-	Argentina	Brasil	Paraguai	Total
Chata	Quantidade	208	36	39	**283**
	TPB	271.543	43.100	26.189	**340.832**
	Calado (m)	1,70/3,10	2,4	1,50/2,75	**1,50/3,10**
Empurrador	Quantidade	12	6	5	**23**
	Potência (HP)	27.820	5.680	7.500	**41.000**
	Calado (m)	1,55/3,40	1,00/1,20	1,22/2,19	**1,00/3,40**
Automotor Fluvial e Flúvio-Marítimo	Quantidade	48	-	14	**62**
	TPB (*)	-50.000	-	29.515	**-79.516**
	Potência (HP)	-	-	-30.000	**-30.000**
	Calado (m)	-	-	-	**0,90/3,30**
Total	**Embarcações**	**268**	**42**	**58**	**368**
	TPB	**-321.543**	**43.100**	**55.705**	**-420.348**
	Potência (HP)	**27.820**	**5.680**	**-37.500**	**-71.000**

Notas: ( ) – os números entre parênteses indicam informação incompleta

* – não incluem cerca de 150.000 tpb de embarcações utilizadas em transporte local, a curta distância dos portos de areia, cascalho, etc.

Tabela 6 – Movimento de carga nos portos da Hidrovia Paraná-Paraguai (1987). Trecho brasileiro.

Fonte: Ministério dos Transportes. *I Encontro Internacional para o desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná*. Campo Grande, 1988. p.26.

Porto	Entrada		Saída		Total		
	Quantidade (t/ano)		Quantidade (t/ano)		Quantidade		
	Interno*	Externo**	Interno*	Externo**	Interno*	Externo**	Interno + Externo
Cáceres/Porto D. Bosco	1.000	-	190	3.600	1.190	3.600	4.790
Porto Cercado	24.430	-	-	-	24.430	-	24.430
Corumbá/Ladário/Porto Gregório	16.245	-	26.030	417.262	42.275	417.262	459.537
Outros Portos	11.553	421.073	27.008	211	38.561	421.284	459.845
Total	**53.228**	**421.073**	**53.228**	**421.073**	**106.456**	**842.146**	**948.602**

Notas: * - Tráfego com origem e destino no Brasil
** - Tráfego com origem ou destino fora do país

Tabela 7 – Fluxo de cargas movimentadas na HPP (em mil toneladas) – 1987

Fonte: Baseado em CIH. Grupo de Trabajo "Ad Hoc" de los Países de la Cuenca del Plata. *Hidrovía Paraguay-Paraná. Estudio de Pre-Factibilidad.* Noviembre de 1988 e Ministério dos Transportes. *I Encontro Internacional para o desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná*.

TRECHO*	TOTAL DO TRECHO
Brasileiro	948,6
Paraguaio	1.015,00
Argentino	1.913,00
TOTAL	**3.876,60**

* O movimento de cargas fluviais bolivianas encontra-se incluído nas estatísticas dos portos brasileiros e argentinos.

Tabela 8 – Passos críticos

Fonte: BASADONNA, Juan António. Secretaria Executiva do CIH. 2004. Cedido por meio digital

					Exten/paso	Dist/e/pasos		
			De km	A km	km	km	Blando	Duro
Bolivia	C.Tamengo	01. Aurora					4400000	42000
	C.Tamengo							
	C.Tamengo	03. Oasis						
Brasil	Paraguay		2661	2658,5	2,5		15894752	1063808
	Paraguay	05. Do Conselho	2610	2606,5	3,5	48,5		
	Paraguay	06. Piuva Inferior y Superior	2577	2570,5	6,5	29,5		
	Paraguay	07. Volta Do Rebojo	2544	2541,5	2,5	26,5		
Paraguay	Paraguay		2100	2095	5	441,5		
	Paraguay	09. Arrecife	2050	2047	3	45		
	Paraguay		1954	1950	4	93		
	Paraguay		1942	1935	7	8		
	Paraguay	12. Pedernal	1886	1881	5	49		
	Paraguay	13. Remanso Castillo	1645	1644	1	236		
	Paraguay	14. Ita Pita Punta	1629	1627	2	15		
Parag/Argent/	Paraguay		1605,5	1602,5	3	21,5	4402153	
	Paraguay	16.Restinga Villeta	1594	1593	1	8,5		
	Paraguay	17. Pilar	1331,5	1329	2,5	261,5		
Argentina		18. Pte Gral Belgrano	1210	1210	0	119		
		19. Bajo Pto.Empedrado	1140	1137	3	70		
			943	939	4	194		
			790	781	9	149		
		22. Cortada Raigones S.Juan	770	762	8	11		
Totales					72,5		24696905	1105808

Tabela 9 – Cargas da zona de influência movimentadas pela HPP (2002)

Fonte: COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.*. Informe final, junio de 2004. Componente Económico-Financiero. p.107.

Cargas	Por Modo Hidroviario	% HPP
Soja Paraguay	1.186.926	81%
Harina soja Paraguay	360.000	100%
Aceite Soja Paraguay	140.000	100%
Soja Bolivia	22.000	100%
Harina soja Bolivia	711.431	67%
Aceite Soja Bolivia	143.771	100%
Soja y Subproductos Brasil	427.731	3%
Soja y Subproductos Argentina	705.101	35%
Mineral de Hierro	1.430.975	100%
Mineral de Manganeso	72.882	100%
Petróleo y Gas Oil	1.370.633	100%
Nafta y otros combustibles	249.429	57%
Cemento y Clinker	532.426	100%
Trigo (grano y harina)	157.139	100%
Azucar	50.300	100%
Madera y Derivados	383.548	38%
Contenedores	174.443	100%
Otros	18.280	16%
Total	**8.137.015**	**35%**
Total sin Soja Brasil	7.709.285	**73%**
Total sin Soja Brasil y Argentina	7.004.184	**82%**

Tabela 10 – Cargas movimentadas pela HPP originadas por país (2002)

Fonte: COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.*. Informe final, junio de 2004. Componente Económico-Financiero. p.107.

Cargas por País	Cargas Modo Hidroviario	% Modo Hidroviario
Bolivia	944.842	12%
Paraguay	2.268.689	28%
Argentina	2.848.122	35%
Brasil	2.075.363	26%
Total	**8.137.015**	**100%**

Gráfico 1 – Gráfico Anual de Movimentação de Cargas na Hidrovia

Fonte: AHIPAR

Gráfico Anual de Movimentação de Cargas na Hidrovia
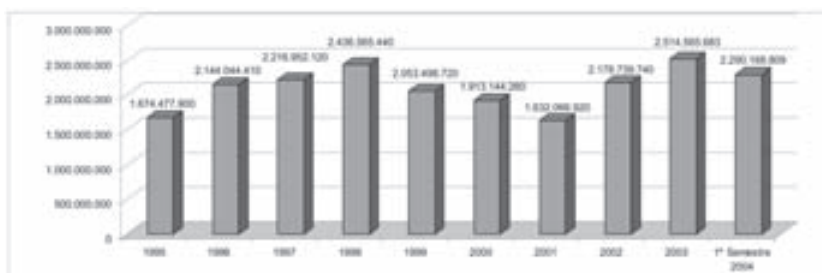
Tabela 11 – Custo total estimado para as obras de dragagem Porto Quijarro (Canal Tamengo)/Corumbá/Santa Fé

Fonte: COINHI. *Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Técnico y Económico Complementario para el Desarrollo de las Obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe.* Informe final, Sintesis, junio de 2004. p.13.

ALTERNATIVA	DRAGAGEM DE ABERTURA (US$ 1.000)			MANUTENÇÃO (US$ 1.000/ano)
MATERIAL	EM FUNDO DE AREIA	EM FUNDO DURO	TOTAL	EM FUNDO DE AREIA
A-10	33.146	10.178	43.324	13.387
B-10	51.689	14.226	65.915	16.256
A-8	***18.974***	***6.266***	***25.240***	***8.412***
B-8	34.420	10.239	44.659	12.973
A-m	22.267	6.520	28.787	10.395
B-m	38.960	10.697	49.657	14.785